



Stadt Zürich

Beauftragte in Beschwerdesachen · Ombudsfrau

Bericht 2011



Stadt Zürich

Beauftragte in Beschwerdesachen · Ombudsfrau

Bericht 2011

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 2011.

Zürich, April 2012

Die Beauftragte in Beschwerdesachen

Claudia Kaufmann
Ombudsfrau

Ombudsstelle der Stadt Zürich

Ombudsfrau	Dr. iur. Claudia Kaufmann
Juristischer Mitarbeiter	Dr. iur. Rolf Steiner
Juristische Mitarbeiterin	lic. iur. Bettina Vescoli
Kanzleisekretärin	Esther Knecht
Juristische Praktikantinnen	lic. iur. Flurina Peerdeman, lic. iur. Katharina Papastergios, lic. iur. Barbara Fritschi

Adresse Oberdorfstrasse 10
8001 Zürich

Telefon 044 261 37 33

Fax 044 261 37 18

E-Mail info.omb@zuerich.ch

Internet www.stadt-zuerich.ch/ombudsstelle

Sprechstunden nach Vereinbarung

3 Ombudsstellen: Die Förderung der Bürgerrechte und Bürgeranliegen als Daueraufgabe

11 Problemschwerpunkte

- 12 1. Vielfältige Vermittlungstätigkeit
- 13 Fallbeispiel 1: Unverhältnismässige Gefährdungsmeldung an die Vormundschaftsbehörde durch die Primarschule
- 15 Fallbeispiel 2: Koordination zweier Amtsstellen nach zwei Erbschaften
- 17 Fallbeispiel 3: Vermittlung von Informationen zur Einstellung der Erdgasversorgung in Zürich-Nord
- 18 Fallbeispiel 4: Klärungsbedürftige Folgen eines Polizeinotrufs
- 20 Fallbeispiel 5: Informationsbedürfnis der Mutter eines bei Pflegeeltern untergebrachten Kindes
- 21 Fallbeispiel 6: Schwerwiegendes Missverständnis beim vorzeitigen Altersrücktritt
- 23 Fallbeispiel 7: Unklarheiten vor Abschluss eines Unterhaltsvertrages

- 24 2. Heikle hypothetische Annahmen und ihre einschneidenden Wirkungen: die Beispiele Ehegatteneinkommen, Verwandtenunterstützungspflicht und vorenthaltene Familienzulagen
- 24 Fallbeispiel 8: Geltend gemachte Verwandtenunterstützung missachtet die aktuelle Rechtslage und Praxis
- 26 Fallbeispiel 9: Hypothetisches Erwerbseinkommen der Ehefrau eines pflegebedürftigen Zusatzleistungsbezügers
- 28 Fallbeispiel 10: Unzutreffende Annahmen bei der Berechnung der Sozialhilfe

- 28 3. Berücksichtigung übergeordneten Rechts
- 29 Fallbeispiel 11: Zulassung von Sanitärarmaturen nach Europäischen Normen

- 31 4. Arbeitszeugnisse
- 31 Fallbeispiel 12: Mangelnde Individualisierung standardisierter Arbeitszeugnisse
- 32 Fallbeispiel 13: Arbeitszeugnis bei kurzer Beschäftigungsdauer
- 33 Fallbeispiel 14: Mitarbeiterbeurteilungen als Basis für Arbeitszeugnisse

- 34 5. Grundsatzfrage:
Gescheiterte Anstellung: Kampf gegen Windmühlen einer psychisch beeinträchtigten Person

41 Statistik

- 42 1. Übersicht
- 42 2. Angaben zu den im Jahr 2011 neu eingegangenen Geschäften
- 45 3. Persönliche Angaben zu den Beschwerdeführenden
- 46 4. Bearbeitung und Ergebnisse
- 47 5. Anfragen

Ombudsstellen: Die Förderung der Bürgerrechte und Bürgeranliegen als Daueraufgabe

40 Jahre jung Die Ombudsstelle der Stadt Zürich konnte am 1. November 2011 ein Jubiläum feiern: ihr 40-jähriges Bestehen. Als erste Ombudsstelle in der Schweiz und als erste kommunale, städtische Stelle in Europa öffnete sie am 1. November 1971 ihre Türen. Der erste Ombudsmann, Jacques Vontobel, hat die Notwendigkeit dieser Einrichtung in erster Linie mit dem seit Beginn des 20. Jahrhunderts grundlegend veränderten Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Gemeinwesen erklärt: «Die einstige, vorwiegend gefühlsbedingte Hinwendung und Haltung zu Staat und Stadt sind weitgehend rationalen Überlegungen gewichen. Der Bürger akzeptiert nur noch, was er zu verstehen in der Lage ist. Die weltpolitischen Ereignisse haben ihn gelehrt, dass Zustimmung, die sich nicht auf Sachkenntnis stützt, problematisch ist.» Was Jacques Vontobel 1990 konstatierte, hat nichts an Aktualität eingebüsst. Zwanzig Jahre später stellen wir fest, dass das emanzipatorische Bedürfnis nach Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz des staatlichen Handels weiter gewachsen ist und anerkannte Voraussetzung dafür bildet, dass die Tätigkeit des Gemeinwesens überhaupt beurteilt werden kann. In einer wachen Zivilgesellschaft fordern das Interesse und eine Partizipation am öffentlichen Leben das konsequente Einlösen dieser Ansprüche ein. Ombudsstellen setzen sich für die Durchsetzung dieser Ansprüche ein und engagieren sich dafür, dass sowohl Einzelne ihre entsprechenden Rechte wahrnehmen können als auch Verwaltungsstrukturen und -abläufe so geformt werden, dass sie ihren Beitrag leisten. Ombudsstellen fördern hiermit Bürgerrechte und tragen zur Stärkung der gelebten Demokratie im Alltag bei.

An diesem Punkt hat auch Gemeinderatspräsident Joe A. Manser in seiner Festansprache zum 40-jährigen Jubiläum angesetzt. Eine funktionierende Ombudsstelle sei ein Indiz dafür, dass hier ein Gemeinwesen bestehe, «das sich Mühe gibt, humane Werte zu leben und die Rechte und Probleme der einzelnen BürgerInnen ernst nehmen will. In einer tyrannischen, diktatorischen Gesellschaft ist eine echte und wirksame Ombudsstelle ausgeschlossen.» Auch wenn die Ombudsstelle keine Garantie für eine gerechte Gesellschaft bedeute, so sei sie immerhin ein Hinweis auf das Ernstnehmen der Bürgerinnen und Bürger sowie der minimalen Menschenrechte. Ungeachtet aller fachlichen, kulturellen und systemischen Unterschiede in der Tätigkeit der verschiedenen Verwaltungseinheiten wie auch der Schnellebigkeit und Kurzfristigkeit, die heute auch staatliches Handeln prägen, behalten diese Aussagen ihre grundsätzliche Bedeutung und uneingeschränkte Richtigkeit.

Gerechtigkeit Joe Manser nimmt das Kriterium der gerechten Gesellschaft und damit der Gerechtigkeit generell nicht ohne Grund auf. Der Gerechtigkeitsbegriff begleitet Ombudsstellen täglich bei ihrer Arbeit. Nicht nur die Klientinnen und Klienten, sondern auch die Ombudsstellen selbst beanspruchen, dass eine wirksame, erfolgreiche Ombudsarbeit zu gerechten, mindestens zu gerechteren Verhältnissen beiträgt. Gleichzeitig stellt sich für uns aber auch die Frage, ob der Begriff der Gerechtigkeit für unseren Alltag nicht zu abstrakt, zu philosophisch und nicht zuletzt zu moralisch besetzt ist. Diesem Thema widmete die Vereinigung der Schweizerischen Ombudspersonen VPO+ im Berichtsjahr ihre zweitägige Fortbildungsveranstaltung (zusammen mit den Kolleginnen und Kollegen aus dem Vorarlberg, Tirol und Südtirol). Neben der Auseinandersetzung mit klassischen wie auch modernen Gerechtigkeitstheorien stand die Frage im Zentrum, wie konkret wir bei unserer Tätigkeit den Begriff der Gerechtigkeit anrufen, ihn bewusst als Kriterium einsetzen und prüfen, ihn in unserer Argumentation explizit verwenden. Die von den Teilnehmenden geteilte Erfahrung zeigt, dass im Kontakt und im direkten Gespräch mit den Klientinnen und Klienten der Gerechtigkeit eine grosse Bedeutung zukommt. Die an uns gelangenden Bürgerinnen und Bürger können häufig recht exakt ihre Gerechtigkeitsvorstellungen benennen, meist aufgrund einer bestimmten Unrechtserfahrung oder Unrechtswahrnehmung. Als ein wichtiges Fazit gilt: Gerechtigkeit lässt sich ohne Verständnis für Ungerechtigkeit nicht denken und definieren. Der im Einzelfall erlebten Ungerechtigkeit ist daher in den Besprechungen und Vermittlungen genügend Platz einzuräumen. Das Eingehen auf das Erlebte und das Artikulieren der konkreten Ungerechtigkeit bilden oft erst die Voraussetzung, dass jemand sich anschliessend auf der Sachebene mit dem Konflikt auseinandersetzen kann. Das heisst in der Folge, sich von der abstrakten und zuweilen auch absolut gestellten Forderung nach

Gerechtigkeit verabschieden zu können und sich auf konkrete, umsetzungsfähige Lösungen einzulassen.

Wir haben aber feststellen müssen, dass Ombudspersonen sich dennoch schwer tun, in ihrer Argumentation gegenüber der Verwaltung die Gerechtigkeit explizit anzusprechen und sie als gewichtige Messgrösse für ein zufriedenstellendes Ergebnis anzurufen. Wir verwenden also, wie der Philosoph Urs Marti, der die Tagung als Experte begleitete, treffend formulierte, den Begriff Gerechtigkeit so zurückhaltend und zögerlich wie das Sonntagsgeschirr. Weshalb? Trauen wir den Verwaltungsstellen beziehungsweise ihren Vertreterinnen und Vertretern ein geringeres Gerechtigkeitsverständnis als uns selbst zu? Fürchten wir, nicht mehr als professionell und juristisch sauber argumentierend erfahren zu werden? Haben wir Angst, als gefühlsbetont und subjektiv urteilend zu gelten und damit unsere angeblich rein sachlichen Begründungen zu schwächen? Wir müssen anerkennen, dass diese Vorbehalte bestehen, wenn auch meist unbewusst. Dabei sind wir Juristinnen und Juristen es doch gewohnt, persönliche Wertungen vorzunehmen, auf eigenen Erfahrungen fussende Schlüsse zu ziehen. Unser Handwerk zeichnet sich ja dadurch aus, dass wir interpretieren, auslegen, (be)werten. Es gibt also keinen Grund, mit der Gerechtigkeit anders zu verfahren. Auch wenn es in der Regel nicht leicht fällt, sie zu definieren und explizit benennen zu können, was wir jeweils als gerecht empfinden, so ist die Arbeit als Ombudsperson ohne Gerechtigkeitsvorstellungen nicht möglich. Zumindest implizit beziehen wir immer auch Stellung zur Frage, was für uns gerecht ist, was wir im Einzelfall für gerecht halten. Dies geschieht häufig dadurch, dass wir den Begriff operationalisieren oder aber auch andere Ausdrücke wählen, bei deren Anwendung wir die Gerechtigkeit mitbedenken. So sprechen wir dann beispielsweise von der fehlenden Angemessenheit oder gar der fehlenden Billigkeit – so die rechtliche Terminologie – also der fehlenden Gerechtigkeit im Einzelfall.

Was heisst dies nun für die konkrete Fallführung? Als «Prüfschema» bieten sich die folgenden Fragen an:

- Wollte der Gesetzgeber diese Wirkung tatsächlich?
- Wenn sich die wahrgenommene Ungerechtigkeit aus der an sich gesetzmässigen Anwendung der gesetzlichen Bestimmung ergibt: Kann ich deutlich machen, dass die Verwaltung sich an das Gesetz halten muss und von ihr nicht verlangt werden kann, das Gesetz zu missachten?
- Liegt die Ungerechtigkeit in der Anwendung des Gesetzes, also in der entwickelten Praxis? In diesem Fall besteht in aller Regel mehr Spielraum für eine Einflussnahme.
- Und schliesslich: Wurden bei der Prüfung des Ermessens alle Möglichkeiten ausgeschöpft?

Gerechte Begründung Zweifellos wird ein Entscheid als wenig gerecht empfunden, wenn er von den Betroffenen nicht nachvollzogen, nicht verstanden werden kann. Der Begründungspflicht kommt daher im juristisch-formellen Verfahren wie auch in der Verwaltungsarbeit eine besondere Bedeutung zu. Die Begründungspflicht ist Teilgehalt des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV) – kann aber auch grundsätzlich als Teil des Anspruchs «auf gleiche und gerechte Behandlung» in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen gelten (Art. 29 Abs. 1 BV). In diesem Zusammenhang interessieren die Ausführungen des Juristen Kilian Meyer, der sich in seinem Aufsatz «Die gerechte Begründung» (Aktuelle Juristische Praxis AJP/PJA 11/2010, S. 1416 ff.) eingehend mit dieser Frage beschäftigt. Was er schwerpunktmässig für die Redaktion von Gerichtsentscheiden entwickelt, hat auch für die Entscheide und Entscheidungen von Verwaltungsstellen und Behörden Gültigkeit: Eine gerechte Begründung zeichnet sich zunächst einmal durch handwerkliche Qualität aus. Sie weist sich sodann durch eine sprachliche Verständlichkeit aus. Und wo Bürgerinnen und Bürger einen schriftlichen Entscheid nicht verstehen können, sollten sie die Möglichkeit haben, dass ihnen der Inhalt in mündlicher Form nochmals erklärt wird.

Kilian Meyer nennt sechs Grundsätze, die es für eine gerechte Begründung zu beachten gilt. Ihre Berücksichtigung in der Verwaltung könnte manche Missverständnisse zwischen ihr und Bürgerinnen entschärfen oder gar vermeiden:

- Die Begründungswahrheit: Eine Begründung hat diejenigen Überlegungen zu enthalten, die für die Entscheidungsinstanz von Bedeutung sind und auf die sie ihren Entscheid stützt. Es geht nicht um die Richtigkeit der Argumentation, sondern um die Ehrlichkeit, die tatsächlich für die Entscheidung relevanten Elemente zu benennen.
- Die Begründungsklarheit: Um das Kriterium der Klarheit zu erfüllen, muss eine Entscheidung – Verwaltungshandeln schlechthin – nachvollziehbar, transparent und eindeutig sein. Zusammengefasst heisst dies, Begründungen müssen, um dieser Anforderung zu entsprechen, für die Adressaten verständlich sein. Handelt es sich nicht um Fachleute bzw. mit der Materie vertraute Personen, ist dem bei der Formulierung der Begründung entsprechend Rechnung zu tragen.
- Die Begründungsrechtzeitigkeit: Eine gerechte Begründung kommt zur rechten Zeit. Was für die Gerichtsverfahren gilt – und mit der neuen Strafprozessordnung teils gar konkretisiert wird –, soll für staatliches Handeln ganz allgemein Leitlinie sein. Einen konkreten Handlungsbedarf sehen wir hier namentlich beim Erlass unbegründeter Verfügungen, bei denen die Betroffenen zehn Tage Zeit haben, im Hinblick auf eine allfällige Einsprache eine Begründung mit Rechtsmittelbelehrung zu verlangen. Wir erfahren immer wieder, dass es über einen Monat dauern kann, bis die schriftliche Begründung endlich eintrifft.
- Die Begründungsvollständigkeit: Eine gerechte Begründung ist demnach eine Darlegung sämtlicher für den Entscheid wesentlicher Elemente und Argumente. Diese Anforderung ist nicht primär eine quantitative, die nach einer möglichst ausführlichen, langen Begründung ruft. Sie ist in erster Linie eine qualitative Vorgabe, insofern als es das inhaltlich Wesentliche in der Begründung abzubilden gilt.
- Die Begründungsindividualität: «Eine gerechte Begründung ist so individuell wie die von ihr angesprochenen Menschen» (Kilian Meyer). Meyer leitet daraus ab, dass dazu die grundsätzliche Bereitschaft gehört, sich mit den Betroffenen und ihren Argumenten auseinanderzusetzen und ihnen den Entscheid auch tatsächlich zu erklären. Hierzu gehört auch, dass bei der Verwendung von Textbausteinen diese regelmässig überarbeitet und aktualisiert, aber im konkreten Einzelfall auch je nach Bedarf individualisiert und auf den Einzelentscheid angepasst werden. Textbausteine sind effizienzsteigernde Hilfsmittel, deren wirkungsvoller und adäquater Einsatz Sorgfalt und die Bereitschaft voraussetzt, bei jeder Anwendung zu überprüfen, was geändert, ergänzt oder eben auch weggelassen werden soll.
- Begründungsneutralität: Zur geforderten Neutralität gehören in erster Linie eine sachliche sowie unparteiische Begründung. Vor allem bezüglich subjektiver Wertungen und Kommentare ist Zurückhaltung geboten. Die Begründungen haben sich auf die zu würdigenden Sachverhalte und Fragestellungen zu konzentrieren, sie sollten jedoch keine moralischen oder erzieherischen Bewertungen zum Verhalten von Betroffenen enthalten.

**Echo zum
Schwerpunktthema des
Jahresberichts 2010**

Im letzten Jahresbericht behandelten wir an dieser Stelle eingehend die Thematik des diskriminierenden Profilings und der Mehrfachdiskriminierung. In den Fallbeispielen stellten wir drei Geschäfte vor, bei denen sich jüngere Männer schwarzer Hautfarbe gegen die Art und Weise der Polizeikontrolle und Festnahme beschwert hatten. Die Behandlung dieser Fragestellung im Jahresbericht löste ein grosses Echo aus, nicht zuletzt auch bei den Medien, die sorgfältig und differenziert über das diskriminierende «Racial Profiling» und unsere Erläuterungen berichteten. Die mit verschiedenen Stellen der Stadtpolizei bereits in den Vorjahren begonnene Diskussion und Auseinandersetzung zu diesem Thema setzten sich natürlich im aktuellen Berichtsjahr fort. Die Ombudsfrau nahm gerne geeignete Gelegenheiten zum Austausch wahr, von der Schulung junger Polizistinnen und Polizisten, über Weiterbildungsveranstaltungen für erfahrene Mitarbeitende, Diskussionen mit den Verantwortlichen für den im Kreis 4 eingesetzten PolizistInnen bis zu Aussprachen mit dem Kommandanten und dem Vorsteher des Polizeidepartements. Diese Gespräche waren will-

kommener Anlass, die Wahrnehmungen der Ombudsstelle zu vertiefen, die unterschiedlichen Sichtweisen zu erörtern, aber auch gemeinsame Standpunkte zu festigen und den Handlungsbedarf bei der Sensibilisierung und Prävention zu klären. Gleichzeitig konnte erneut deutlich gemacht werden, dass es beim diskriminierenden Profiling nicht darum geht, der Polizei Rassismus vorzuwerfen, sondern dass vielmehr die angewandten Methoden und Massnahmen im Mittelpunkt stehen sowie ihre Wirkung auf die Betroffenen. In diesem Zusammenhang wurde auch das zur Fragestellung noch sehr unterschiedlich vorhandene Fachwissen innerhalb der Polizei deutlich. Für die Ombudsfrau ist es eine gute und ermutigende Erfahrung, wie ein so schwieriges Thema grossmehrheitlich mit Offenheit, Ernsthaftigkeit und Ehrlichkeit angegangen werden kann und sich alle Beteiligten bemühen, ihm gerecht zu werden. Es wäre unrealistisch anzunehmen, diese vielschichtige Fragestellung könne nach kurzer Zeit der Diskussion ad acta gelegt werden. Die konkreten Folgen der eingehenden Behandlung des Themas interessieren umso mehr: Zum einen können wir feststellen, dass wir im Berichtsjahr, also 2011, auffällig weniger Fälle gehabt haben, die unter den Titel «Racial oder Ethnic Profiling» zu subsumieren sind. Diese erfreuliche Entwicklung kann selbstverständlich nicht einzig diesen breiten Diskussionen zugeschrieben werden. Aber wir sind überzeugt, dass es einen direkten Zusammenhang gibt. Einen weiteren Einfluss auf diese positive Tatsache dürfte das Pilotprojekt «Tanuki» gehabt haben. Es macht daher Sinn, es hier kurz vorzustellen. Eine 15-köpfige Gruppe von Polizistinnen und Polizisten, die sich für diese besondere Einsatzgruppe freiwillig gemeldet hatten, war von April bis Ende Dezember 2011 in einem klar begrenzten Gebiet im Kreis 4 (Langstrasse), also auch im öffentlichen Brennpunkt vieler Beschwerden an die Ombudsstelle, sehr häufig nachts im Einsatz – und dies stets zu Fuss. Die vier Ziele waren, den Strassendrogenhandel zu bekämpfen, die Strassenprostitution in der Langstrasse einzudämmen, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung vor Ort zu verstärken und die Sicherheit der beteiligten Polizisten bei den Kontrollen zu gewähren. Wichtig für das Projekt, das seitens der Polizei als erfolgreich gewertet und Anfang 2012 wissenschaftlich evaluiert wird, war, dass die in diesem Community Policing-Projekt engagierten Polizistinnen und Polizisten einen engen Kontakt zur lokalen Bevölkerung, zu den Gewerbetreibenden, den Vereinigungen, aber auch zu den Prostituierten suchten. Diese wertvollen Kontakte und Kenntnisse erlaubten es denn auch, sich auf die gesetzten Ziele zu konzentrieren und zu fokussieren. In unserem Zusammenhang interessiert besonders, dass von den 4'045 Personenkontrollen, die unter «Tanuki» durchgeführt wurden, nur in fünf Fällen die Polizei wegen Drohung oder Gewalt rapportieren musste und es auch nur zu zwei Beschwerden kam, die der Stadtpolizei eingereicht wurden. Die Ombudsstelle selbst hatte keine Beschwerde zu behandeln, die Mitarbeitende von «Tanuki» betraf.

Schliesslich enthält der jährlich aktualisierte «Strategische Plan des Polizeidepartements» für die Jahre 2012–2016 erstmals im Kapitel zu den Schwerpunkten der Stadtpolizei einen Abschnitt zum Verhalten gegenüber Bevölkerungsgruppen. Darin wird die folgende Zielsetzung formuliert: «Die Mitarbeitenden der Stadtpolizei verhalten sich gegenüber sämtlichen Bevölkerungsgruppen (Personen aller Nationalitäten, Religionen, Ethnien, Hautfarben sowie unterschiedlichster sexueller Orientierung) stets vorbildlich und korrekt und vermeiden jegliche Diskriminierung (wie z. B. Racial Profiling).» Für uns ist dies ein erfreuliches Signal und die Bestätigung, den eingeschlagenen Weg des Dialogs und vertiefter Diskussionen weiterzuführen.

Ombudsarbeit mit Zukunft

Unter diesem Titel hat die Ombudsstelle anlässlich ihres Jubiläums eine Publikation herausgegeben, die Themen aufgreift und Fragestellungen diskutiert, die in den kommenden Jahren das städtische Leben und damit die Arbeit der Ombudsstelle beeinflussen werden. Zehn Autorinnen und Autoren aus Wissenschaft und Praxis haben sich auf unseren Wunsch freundlicherweise bereit erklärt, sich mit zukunftsrelevanten Aspekten, eigentlichen Brennpunkten im Verhältnis von Bürgerinnen und Bürgern zum Gemeinwesen, zur Stadt, auseinanderzusetzen. Wir haben für diesen Jahresbericht verschiedene Zitate aus den Artikeln ausgewählt, die willkommene Denkanstösse zu unserer Tätigkeit geben, gleichzeitig vielleicht auch anregen, die integralen Texte lesen zu wollen. Sehr gerne stellen wir allen Interessierten auf Rückmeldung ein Exemplar des Taschenbuches kostenlos zu.

Dank Während des Berichtsjahres, namentlich auch im Zusammenhang mit der Jubiläumsveranstaltung und Herausgabe der Publikation «Ombudsarbeit mit Zukunft» durften wir starke Echos zur Bedeutung der Institution der Ombudsstelle und zu ihrem Stellenwert für die Bevölkerung und Verwaltung wahrnehmen. Die Ombudsfrau und ihre Mitarbeitenden sind dafür dankbar und wir wissen die unterstützenden Rückmeldungen sehr zu schätzen. In diesem Sinne schauen wir auch auf ein Jahr mit einer ausgesprochen anregenden und lösungsorientierten Zusammenarbeit mit den verschiedenen Verwaltungsstellen zurück; wir wissen, dass dies keine Selbstverständlichkeit ist. Besten Dank dafür. Danken möchte ich auch den Mitgliedern des Gemeinderats sowie des Stadtrats für das erneut bezeugte Interesse an unserer Tätigkeit und für die entsprechend inhaltsreichen Kontakte.

Und wiederum gehört ein grosses Dankeschön dem Team der Ombudsstelle: Esther Knecht, Rolf Steiner und Bettina Vescoli zusammen mit den Praktikantinnen Flurina Peerdeman, Katharina Papastergios und Barbara Fritschi haben engagiert und professionell unsere Arbeit erfolgreich mitgeprägt und mit dafür gesorgt, dass das Berichtsjahr für die Ombudsstelle einen guten Jahrgang darstellt.

«Sprechen wir von Gerechtigkeit, so denken wir an moralische und rechtliche Normen, an Institutionen und Verfahren; wir können recht genau angeben, was zu beachten, was zu tun und zu unterlassen ist, damit der Gerechtigkeit Genüge getan wird. Das Reich der Ungerechtigkeit ist weniger transparent; es ist dicht bevölkert mit Menschen, die in unterschiedlichem Ausmass Opfer von Ungerechtigkeit werden, welche als solche kaum zur Kenntnis genommen werden. (...) Vielleicht hat es gerade eine Ombudsstelle in besonderem Mass mit Ungerechtigkeiten zu tun, die mit der blossen Mahnung, Gerechtigkeitsprinzipien zu respektieren, nicht verhindert oder wieder gut gemacht werden können.»

Urs Marti

Titularprofessor für Politologische Philosophie an der Universität Zürich

«Mit einer Ombudsstelle macht eine Gemeinde nach aussen sichtbar, dass sich betroffene Personen nicht nur für ihre Rechte und Interessen wehren können, sondern auch wehren sollen, und dass Regierung und Verwaltung gegenüber Kritik nicht immun, sondern offen und konstruktiv sind. Durch ihre Einsicht in ähnliche oder gleichgelagerte Beschwerdefälle können die Ombudsstellen schliesslich – und dies ist aus menschenrechtlicher Perspektive mindestens so wichtig wie die Vermittlung und Problemlösung im Einzelfall – strukturelle Probleme der Gesetzgebung und der Verwaltungstätigkeit aufdecken, namentlich im Bereich der Benachteiligung von bestimmten Personengruppen durch die Behörden sowie beim Zugang zu Dienstleistungen, und dadurch einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Menschenrechte leisten.»

Judith Wyttenbach

Assistenzprofessorin für öffentliches Recht an der Universität Bern

Zitate aus **«Ombudsarbeit mit Zukunft. Ausrichtung und Ansprüche»**

Das Taschenbuch ist anlässlich des vierzigjährigen Bestehens der Ombudsstelle Ende 2011 erschienen und kann kostenlos bestellt werden: Telefon 044 261 37 33 oder info.omb@zuerich.ch

Problemschwerpunkte

Für die Auswahl der hier vorzustellenden Problemschwerpunkte haben wir zwei Tendenzen berücksichtigt, die unsere Fallbearbeitung 2011 kennzeichnen: Wir haben zum einen viele Geschäfte, die nicht Routinefälle betrafen und für die Klientinnen und Klienten teils von grosser Tragweite waren, auf dem Vermittlungswege bearbeitet. Wir wählen daher bei der Vorstellung konkreter Geschäfte bewusst sieben sehr unterschiedlich gelagerte Beispiele aus verschiedenen Dienststellen und Departementen aus, mit denen wir das Instrument der Vermittlung und unsere konkrete Anwendung auf geeignete Weise illustrieren können. Zum andern sind wir im Berichtsjahr bei den verwaltungs-internen Geschäften, den Personalfällen, häufig mit thematisch ähnlichen Fragen konfrontiert worden, die eine Berücksichtigung hier nahe legen.

Auch dieses Mal haben wir die Namen, persönlichen Angaben und Ortsbezeichnungen der Klientinnen und Klienten so verändert, dass ihre Anonymität damit gewahrt bleibt. Die Fallbeispiele sollen zusammen mit den thematischen Einführungen und grundsätzlichen Überlegungen im jeweiligen Fokus dazu einladen, sich mit der Arbeit und Arbeitsweise der Ombudsstelle näher vertraut zu machen. Sie möchten zudem zu den einzelnen Sachfragen auch inhaltliche Impulse und Anregungen geben.

1. Vielfältige Vermittlungstätigkeit

Fokus Vermittlung ist neben der Beschwerdeprüfung und der Beratung/Information eine der drei klassischen Hauptaufgaben einer Ombudsstelle. Die Zürcher Gemeindeordnung hebt ihre Bedeutung hervor, indem sie den für die Ombudsstelle zuständigen Art. 39 mit ihr beginnen lässt. Sein erster Absatz hält fest, die Ombudsperson «vermittelt im Verkehr zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und der Stadtverwaltung andererseits». In der täglichen Arbeit kommt der Vermittlung sowohl quantitativ wie auch qualitativ grosse Bedeutung zu. In rund einem Drittel unserer Geschäftsbearbeitung sind wir entweder ausschliesslich vermittelnd oder im Zusammenhang mit einer Beschwerdeprüfung vermittelnd tätig. Und die Vermittlung scheint auch ein besonders erfolgversprechender Tätigkeitsbereich zu sein. Im Berichtsjahr führte bei über 90% der in reiner Vermittlung bearbeiteten Geschäfte zu einem entweder gänzlich erfolgreichen oder zumindest teilweise erfolgreichen Ergebnis. Nur in 8 von 103 Fällen blieben die Bemühungen ohne Erfolg (vgl. Statistik, S. 47). Aber nicht alle Geschäfte eignen sich für eine Vermittlung. Wo Rechtsvorschriften missachtet werden, klare Verfahrensmängel vorliegen, gilt es die erforderlichen Verbesserungen über die Beschwerdeprüfung zu realisieren; für Vermittlungen besteht in diesen Fällen in aller Regel kein Platz.

Die Vermittlung setzt den – zumindest für eine Partei – bereits feststellbaren und festgestellten Konflikt voraus. Die KlientInnen und die Verwaltung standen in der Regel bereits miteinander in Kontakt und haben auch einen Dissens festgestellt. Bei der Vermittlung steht daher häufig das Entwickeln einer für beide Parteien annehmbaren Lösung, Vereinbarung oder Regelung des künftigen gemeinsamen Vorgehens im Zentrum. Dabei kann es besonders wichtig sein, dass diese Lösung unter der Leitung der Ombudsstelle mit den Parteien gemeinsam entwickelt wird. Der Aspekt der gemeinsamen Aussprache und Konfliktbereinigung gewinnt immer dann an Bedeutung, wenn es darum geht, dass Bürgerinnen und Bürger in der Vermittlung von Anfang an sich auf Augenhöhe mit einer Amtsstelle aussprechen sowie das in sie verlorene Vertrauen wiedererlangen können. Bei diesen Geschäften steht oftmals – anders als bei Beschwerden – nicht die Prüfung und Beurteilung einer rechtlichen Frage im Vordergrund. Vielmehr kann es primär darum gehen, das Verhalten der Verwaltung, ihr Vorgehen und ihre dabei für die Betroffenen nicht verständliche beziehungsweise störende Haltung zu hinterfragen und aufzuarbeiten. Dies, um eine belastende und negative Erfahrung abzuschliessen – oder um für künftige Begegnungen eine möglichst neue und ausgeglichene(re) Grundlage zu schaffen. Die Vermittlung ermöglicht im besten Fall Reflexion über das eigene Verhalten – auf beiden Seiten –, die Gelegenheit, sich in die Erfahrung und Wahrnehmung des Gegenübers einzufühlen und Schlüsse für das weitere Verhalten zu ziehen. Nicht selten gelingt es, dass die Beteiligten je für ihr Handeln die Verantwortung übernehmen, eigene Fehler erkennen und sich entschuldigen können. Für künftige, regelmässige Kontakte ist dies besonders wichtig. Die Vermittlung kann das Vertrauen nicht ausschliesslich gegenüber Einzelpersonen, son-

dern auch generell gegenüber staatlichen Institutionen (Schule, soziale Einrichtungen, Polizei etc.) wiederherstellen und damit das Fundament für eine fruchtbare weitere Zusammenarbeit legen. Besonders nachhaltig ist ihr Erfolg, wenn sich die Klientinnen und Klienten wieder zutrauen, ihre Kontakte mit der Verwaltung alleine und selbständig aufzunehmen und ohne Zutun der Ombudsstelle zu realisieren.

Neben der Vermittlung «am runden Tisch» bewährt sich häufig auch die Form, mit allen Beteiligten Einzelgespräche zu führen, um anschliessend die Lösung im Pendeln zwischen den betroffenen Verwaltungsstellen und den Bürgerinnen und Bürgern zu entwickeln. Je technischer das Sachgebiet, je grösser der Wissensvorsprung der Verwaltung, desto eher bietet sich dieses Vorgehen an.

Und schliesslich gehört es zur Vermittlung, im Laufe des Verfahrens auch zwischen verschiedenen Verwaltungsstellen und mehreren betroffenen Parteien zu koordinieren, zu klären und einen gemeinsamen Nenner zu finden, damit eine sinnvolle und vor allem kohärente Lösung gefunden werden kann. Dies in Ergänzung und Erweiterung zur idealtypischen Vorstellung, die der Definition in der Gemeindeordnung zugrunde liegt.

Fallbeispiel 1 Unverhältnismässige Gefährdungsmeldung an die Vormundschaftsbehörde durch die Primarschule

Sachverhalt

Agonis Mumajesi ist 10-jährig und besucht eine Primarschulklasse der Mittelstufe in einem Schulhaus der Stadt Zürich. Im selben Schulhaus gehen auch seine beiden Geschwister zur Schule. Weder sein Verhalten innerhalb der als «schwierig» geltenden Klasse noch seine guten bis sehr guten schulischen Leistungen geben Anlass zu Beschwerden. Im April 2011 erhalten seine Eltern, Herr Bitic und Frau Mumajesi, zu ihrer Überraschung ein Schreiben der Vormundschaftsbehörde. Darin wird ihnen mitgeteilt, dass die Vormundschaftsbehörde «auf ihre Familiensituation aufmerksam gemacht» worden sei, man habe deshalb die Mitteilung an das zuständige Sozialzentrum zur genaueren Abklärung weitergeleitet. Dieses habe den Auftrag zu prüfen, ob und allenfalls welche Massnahmen zum Wohle des Kindes angezeigt seien, und der Vormundschaftsbehörde darüber schriftlich Bericht zu erstatten. Der Beilage können die erschrockenen Eltern entnehmen, dass die Mitteilung von der Kreisschulpflege ausgegangen ist, welche «die fehlende Kommunikation zwischen der Lehrerschaft und den Eltern von Agonis» bemängelt. Herr Bitic und Frau Mumajesi sind über dieses Schreiben entsetzt und fühlen sich davon stark betroffen. Sie erinnern sich zwar, einen Elternabend verpasst zu haben, an dem die Eltern ein Formular hätten unterzeichnen müssen, sie hätten die im Zusammenhang mit der Schule bestehenden Elternpflichten zur Kenntnis genommen. Sie können sich aber die als völlig unverhältnismässig empfundene Gefährdungsmeldung der Schule nicht erklären. Sie fragen sich, warum sie von der Schule vor einer derart schwerwiegenden Meldung nicht zu einem Gespräch eingeladen worden sind. Frau Mumajesi telefoniert mit der Klassenlehrerin, welche sich einerseits über die Meldung erstaunt zeigt, anderseits erklärt, die Eltern hätten nicht nur den Elternabend verpasst, sondern auch nicht auf einen Brief des Schulleiters reagiert. Herr Bitic und Frau Mumajesi entgegnen, von der Schule keine Post erhalten zu haben. Darauf besprechen sie die Angelegenheit mit dem Schulleiter, welcher Verständnis zeigt, jedoch die von ihm veranlasste Gefährdungsmeldung einstweilen nicht zurückziehen möchte. Im Ungewissen über die Absichten des Schulleiters fühlen sich Frau Mumajesi und Herr Bitic durch den angekündigten Hausbesuch und die Befragungen einer Sozialarbeiterin schwer belastet. Sie sorgen sich darüber, wie ihre drei Kinder wohl darauf reagieren werden, wenn sie von einer fremden Person über die Familienverhältnisse befragt werden. Agonis sei völlig verängstigt und fürchte, seine Eltern zu verlieren. Die Sozialarbeiterin kann die Eltern verstehen, weist sie aber auf ihre Pflicht zur Berichtserstattung hin, wenn die Gefährdungsmeldung nicht zurückgezogen werde. Der Schulleiter habe Agonis ihr gegenüber als «schwieriges» Kind bezeichnet. Da das Verfahren unaufhaltsam seinen Lauf nimmt, wendet sich Frau Mumajesi in Begleitung einer Bekannten an die Ombudsstelle und äussert den Wunsch nach einer klärenden Aussprache mit allen Beteiligten.

Moderation einer Aussprache durch die Ombudsfrau

Die Ombudsfrau ergründet im Sprechstundengespräch, was Frau Mumajesi am meisten belastet und was das Ziel einer vorwärts, in die Zukunft gerichteten Aussprache sein sollte. Sie entnimmt den Ausführungen der sehr engagierten Mutter, dass Frau Mumajesi durch die Gefährdungsmeldung ohne vorherige Anhörung tief verletzt worden sei, diese nicht verstehen könne und als schwere Diskriminierung erlebe. Die Ombudsfrau erklärt sich bereit, mit den von Frau Mumajesi vorinformierten Beteiligten Kontakt aufzunehmen, um sich nach deren Bereitschaft zu der ins Auge gefassten Aussprache auf der Ombudsstelle zu erkundigen. Den Eltern ist es ein Anliegen, in Anwesenheit der Sozialarbeiterin die Gründe des Schulleiters zu erfahren, die ihn zu einer Gefährdungsmeldung veranlasst haben.

Bei der ersten Kontaktaufnahme äussert die Sozialarbeiterin ihre Ansicht, wonach es sich um eine rein schulische Angelegenheit handle, wofür eine Gefährdungsmeldung nicht der richtige Weg sei. Aufgrund ihres Hausbesuches habe sie sich selbst davon überzeugen können, dass die Familie gut funktioniere und das Kindeswohl keineswegs gefährdet sei. Die Sozialarbeiterin erklärt sich daher gerne bereit, an der Aussprache teilzunehmen. Der darauf angefragte Schulleiter äussert ebenfalls sein Einverständnis, zusammen mit der Klassenlehrerin an der beabsichtigten Aussprache teilzunehmen.

Bis die Aussprache stattfinden kann, verstreicht einige Zeit. Inzwischen hat die Sozialarbeiterin der Vormundschaftsbehörde berichtet, dass das Wohl von Agonis nicht gefährdet sei und keine Massnahmen getroffen werden müssen.

Nach den Sommerferien kann die Ombudsfrau alle Beteiligten auf der Ombudsstelle begrüßen, nämlich die Eltern, denen an einer Klärung nach wie vor sehr gelegen ist, den Schulleiter, die Klassenlehrerin und die Sozialarbeiterin. Gemeinsam werden folgende Fragen definiert, die es zu klären gilt: Wie haben die Eltern Mumajesi Bitic den Ablauf erlebt? Aus welchen Gründen erstattete die Schulleitung eine Gefährdungsmeldung? Warum wurde sie nach der Klärung des Sachverhalts nicht zurückgezogen? Was meint die Sozialarbeiterin dazu? Wie verhält es sich mit der Einschätzung, Agonis sei «schwierig»? Warum kam es vor der Gefährdungsmeldung nicht zu einem Gespräch mit den Eltern? Wie sieht die Sichtweise der Klassenlehrerin aus? Wie sehen die Beteiligten die aktuelle Situation? Was braucht es, um wieder vorwärts blicken und zwischen Eltern und Schule eine fruchtbare Zusammenarbeit anstreben zu können? Was soll im Hinblick auf einen allfälligen erneuten Konflikt vereinbart werden?

Zunächst schildern die Eltern, wie sie den Ablauf wahrgenommen haben und entschuldigen sich dafür, den Elternabend versäumt zu haben. Zuvor hätten verschiedene Gespräche mit der Lehrerin stattgefunden, weil Agonis mehrmals von Mitschülern geschlagen worden sei. Der Kontakt zur Schule sei also ein reger gewesen. Der Lehrerin habe Frau Mumajesi ihre Mobil-Nummer gegeben, auf der sie jederzeit erreichbar sei. Die Eltern bringen zum Ausdruck, dass die Gefährdungsmeldung sie sehr enttäuscht und verletzt habe.

Der Schulleiter führt aus, er sei Leiter dreier ihm unterstehender Schulhäuser mit je eigenen Schulleitungen. Erste Ansprechperson bei Problemen sei jeweils die Klassenlehrerin. Wenn sich die Eltern nicht mehr meldeten oder es nicht mehr möglich sei, mit ihnen ein vernünftiges Gespräch zu führen, mache er eine Gefährdungsmeldung. So habe es sich auch im vorliegenden Fall verhalten, nachdem er von der Leiterin des Schulhauses darüber informiert worden sei, dass die Eltern nicht am Elternabend teilgenommen hätten, und nachdem diese nicht auf seinen Brief reagiert hätten. Wie es konkret um Agonis stehe, habe er nicht gewusst. Er sei davon ausgegangen, die Schulleiterin habe die Angelegenheit mit der Lehrerin eingehend besprochen. Er habe rasch handeln müssen, weil ihm die grossen Probleme in der Klasse bekannt gewesen seien. Er sehe aber, dass er sich im Falle der Familie Mumajesi Bitic getäuscht habe. Er bedaure die vorilige Gefährdungsmeldung und entschuldige sich gerne dafür.

Die Lehrerin schildert die schwierige Situation in der Klasse, in welcher Agonis ein Aussenseiter sei, genauso wie seine beiden Geschwister in den andern Klassen. Wegen der grossen Probleme in der Klasse habe sie zusammen mit der Schulhausleiterin Fachleute der Gewaltprävention beigezogen und einen obligatorischen Elternabend organisiert. Beim ersten Elternabend sei nur ein Drittel der Eltern erschienen, weshalb noch ein zweiter und schliesslich noch ein dritter Elternabend habe abgehalten werden müssen. Dem Schulleiter seien diejenigen Namen von Eltern gemeldet worden, von denen auch nach dem dritten Elternabend noch kein unterzeichnetes Formular betreffend Elternpflichten vorgelegen habe, darunter die Eltern Mumajesi Bitic. Nach der Klärung des Missverständnisses habe sie dem Schulleiter vorgeschlagen, die Gefährdungsmeldung wieder zurückzuziehen, was dieser jedoch nicht getan habe.

Die Sozialarbeiterin legt dar, eine Gefährdungsmeldung sei angebracht, wenn sich ein Kind z. B. wegen mangelnder Ernährung oder mangelnder Hygiene nicht mehr normal entwickeln könne und dadurch das Kindeswohl gefährdet sei. Eine Gefährdungsmeldung sei für die betroffene Familie stets ein massiver Eingriff, weil Sozialarbeitende in die Familien kämen, um die Situation genau abzuklären. Die Sozialarbeitenden sprächen zudem auch mit Drittpersonen (Ärzten, Personen aus dem direkten Umfeld der Familie), so dass die Angelegenheit nicht mehr innerhalb der Familie bleibe. Die Kinder bekämen häufig Schuldgefühle und die Eltern würden durch die eingeleiteten Schritte oft verunsichert. Bei Problemen in der Schule wären daher zunächst die Schulsozialarbeitenden zu verständigen, welche gegebenenfalls immer noch eine Gefährdungsmeldung empfehlen könnten.

Die Ombudsfrau hält namentlich das Aufrechterhalten der Gefährdungsmeldung für unverhältnismässig. Nach dem Vorschlag der Lehrerin, die auf einem Missverständnis beruhende Gefährdungsmeldung wieder zurückzuziehen, hätte ihres Erachtens nochmals das Gespräch mit der Schulhausleiterin oder mit den Eltern gesucht werden müssen. Es ist unbestritten, dass der Kontakt zu den Eltern hergestellt werden konnte, die dann das Formular betreffend Elternpflichten ohne weiteres unterzeichnet haben.

Der Schulleiter erklärt, diese Kritik aufzunehmen und inskünftig mit Gefährdungsmeldungen vorsichtiger umzugehen. Auch die Lehrerin kommt zum Schluss, ihre Lehren aus dem Fall gezogen zu haben. Die Sozialarbeiterin ist froh und erleichtert, weil die Sache nun geklärt sei. Die Eltern bedanken sich dafür, dass ihr Wunsch, mit der Lehrerin und dem Schulleiter zusammensitzten, mit der Aussprache auf der Ombudsstelle erfüllt worden sei. Sie betonen dabei, dass sie zur Schule ein gutes Verhältnis haben möchten.

Abschliessend ermuntert die Ombudsfrau alle Anwesenden dazu, wieder vermehrt den Dialog und die direkte Kommunikation miteinander und untereinander zu fördern, vor allem wenn viele verschiedene Personen involviert sind.

Fallbeispiel 2 Koordination zweier Amtsstellen nach zwei Erbschaften

Sachverhalt

Die in der Stadt Zürich wohnhafte 67-jährige Madeleine Rothenbühler bezieht eine AHV-Rente sowie Zusatzleistungen zur AHV. Früher lebte sie während mehrerer Jahre in Apulien im Süden Italiens, wo sie künstlerisch tätig war. Nach dem Tode ihres Lebenspartners reichten ihre Einkünfte nicht mehr aus, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Ihre Tochter Olgi Wanner liess ihr infolgedessen von 1990 bis zu ihrer Rückkehr in die Schweiz im Jahre 1997 Geld zukommen und bezahlte ihre laufenden Rechnungen im Gesamtbetrag von Fr. 68000.–. In Zürich war Frau Rothenbühler bis ins AHV-Alter auf Sozialhilfe angewiesen, bis sie Anspruch auf AHV-Zusatzleistungen hatte. Die in diesen Jahren ausgerichteten Sozialhilfeleistungen beliefen sich auf Fr. 250000.– Die Schwester von Frau Rothenbühler hatte ihre 90-jährige Mutter, die Grossmutter von Olgi Wanner, bei sich auf Elba aufgenommen, wo sie ihre restlichen Jahre bis zu ihrem Tod im Januar 2010 verbrachte.

Aus dem Nachlass ihrer Mutter bleibt für Frau Rothenbühler nichts mehr übrig, da die hinterlassenen rund Fr. 7000.– nicht ausreichen, um die bei der Schwester auf Elba angefallenen Kosten zu decken. Hingegen erhält sie unverhofft Post vom zuständigen Bezirksgericht, welches sie darüber informiert, dass ihr der (nicht verwandte) verstorbene Ehemann ihrer (vorverstorbenen) Patin die Summe von Fr. 200000.– vermacht habe, die Ausrichtung des Vermächtnisses sei Sache des Willensvollsteckers. Letzterer informiert Frau Rothenbühler im Herbst 2010 darüber, dass er ihr nach Abzug der mutmasslichen Erbschaftssteuer Fr. 158000.– überweisen werde. Im Mai 2011 teilt er ihr unter Beilage der Verfügung des kantonalen Steueramtes mit, die Erbschaftssteuer belaufe sich definitiv auf Fr. 42000.–, womit die Ausrichtung des Vermächtnisses abgeschlossen sei.

Frau Rothenbühler informiert das Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV (AZL) einerseits über das Vermächtnis und andererseits über ihre Schulden bei ihrer Tochter Olgi, die sie zurückzahlen wolle. Darauf eröffnet ihr das AZL im Mai 2011, die AHV-Zusatzleistungen würden vorübergehend bis zur Klärung der Angelegenheit eingestellt. Bald darauf erhält sie auch Post von den Sozialen Diensten der Stadt Zürich (SOD), denen der Tod der Mutter vom Januar 2010 auf Elba gemeldet worden sei. Die SOD erkundigen sich – im Hinblick auf die bei Eintritt günstiger finanzieller Verhältnisse bestehende Rückerstattungspflicht und angesichts der dafür noch nicht abgelaufenen Frist von 15 Jahren – nach der Höhe der Erbschaft. Da das AZL Belege für die geltend gemachten privaten Schulden von Fr. 68000.– verlangt, die sie nur unvollständig beibringen kann, und da sie nicht versteht, wie sich die verschiedenen Schritte von AZL und SOD zueinander verhalten, sucht Frau Rothenbühler in Begleitung ihrer Tochter Olgi Wanner die Sprechstunde der Ombudsfrau auf.

Klärungs- und Koordinationsbedarf

Aufgrund des Sprechstundenbesuchs und der umfangreichen Unterlagen steht für die Ombudsstelle fest, dass Frau Rothenbühler aus der ersten Erbschaft nichts, hingegen aus der zweiten Erbschaft in Form eines Vermächtnisses eine Summe von Fr. 158000.– geerbt hat, worauf nun von drei Seiten Ansprüche geltend gemacht werden:

- von der Tochter Olgi für privatrechtliche Unterstützungsleistungen von insgesamt Fr. 68000.–,
- von den SOD für innerhalb der letzten 15 Jahre bezogene Sozialhilfe von insgesamt Fr. 250000.– und
- vom AZL für zu viel (ohne Rechtsgrund) ausgerichtete Zusatzleistungen.

Die Ombudsstelle erkennt aufgrund der geschilderten Situation sowohl einen Klärungsbedarf bei der Rechtsfrage, in welchem Verhältnis die genannten Ansprüche zueinander stehen, als auch einen Koordinationsbedarf beim Vorgehen der beteiligten Amtsstellen SOD und AZL.

Die Ombudsstelle informiert daher als nächsten Schritt sowohl die SOD als auch das AZL über die beiden Erbschaften und deren Höhe. Dabei stellt sich heraus, dass die SOD von der zweiten Erbschaft nichts wussten. Ausserdem zeigt sich, dass Frau Wanner dem AZL nicht alle der Schuldanerkennung von Fr. 68000.– zugrunde liegenden Detailbelege eingereicht hat, weshalb die Ombudsstelle die noch fehlenden Belege ans AZL weiterleitet. Die Ombudsstelle legt sodann mit den beiden Amtsstellen das weitere Vorgehen fest: Da Sozialhilfe erst ausgerichtet wird, wenn alle übrigen Einnahmemöglichkeiten erschöpft sind (Subsidiaritätsprinzip), bedeutet dies im Falle konkurrierender Rückerstattungsforderungen, dass zuerst die Ansprüche der SOD geprüft werden müssen.

Das Sozialhilfegesetz bestimmt in § 27 Abs. 1 lit. b: «Rechtmässig bezogene wirtschaftliche Hilfe kann ganz oder teilweise zurückgefordert werden, wenn der Hilfeempfänger aus Erbschaft, Lotteriegewinn oder anderen nicht auf eigene Arbeitsleistung zurückzuführenden Gründen in finanziell günstige Verhältnisse gelangt.» Dabei ist gemäss den SKOS-Richtlinien (Ziff. E. 3.1) zu Gunsten rückerstattungspflichtiger Erben eine Freigrenze zu berücksichtigen (Fr. 25000.– für Einzelpersonen bzw. Fr. 40000.– für Ehepaare).

Im Juni erstattet die Ombudsstelle Frau Rothenbühler einen schriftlichen Bericht über die Rechtslage, über die Möglichkeit eines Freibetrages bei der Sozialhilferückerstattung sowie über die sich aus dem Subsidiaritätsprinzip ergebende Reihenfolge für das weitere Vorgehen. Als nächstes würden daher die SOD mit ihr und Frau Wanner einen Besprechungstermin vereinbaren. Kopien dieses Schreibens gehen zur Orientierung sowohl an die SOD als auch ans AZL.

Ergebnis

Die SOD berechnen aufgrund der eingereichten Belege und Dokumente einen Freibetrag von Fr. 40 000.–, womit sich Frau Rothenbühler und ihre Tochter einverstanden erklären. Dies ermöglicht Frau Rothenbühler, die Schulden bei ihrer Tochter zu einem grossen Teil abzutragen. Die SOD halten ihre Rückforderung in einer Rückerstattungsverfügung fest, worauf Frau Rothenbühler den SOD den Betrag von Fr. 118 000.– überweist.

Dies erlaubt anschliessend dem AZL, die AHV-Zusatzleistungen rückwirkend ab Juni 2011 neu zu berechnen und auszuzahlen sowie die Leistungen auch künftig auszurichten.

Frau Rothenbühler und ihre Tochter bedanken sich bei der Ombudsstelle für die klärende Unterstützung. Auch die beteiligten Amtsstellen äussern sich positiv über die koordinierende Vermittlung, welche eine speditive und abschliessende Regelung der ursprünglich auch für die Ombudsstelle recht unübersichtlichen Verhältnisse rund um die beiden Erbschaften ermöglichte.

Fallbeispiel 3 Vermittlung von Informationen zur Einstellung der Erdgasversorgung in Zürich-Nord

Sachverhalt

Als Benedikt Mattmüller die Gasheizung seines Hauses in Zürich-Nord erneuern will, erfährt er, dass die Erdgasversorgung in diesem Gebiet zugunsten der Fernwärme eingestellt wird. Nachdem er infolgedessen sein Haus an die Fernwärme angeschlossen hat, bleibt die Frage offen, wer die Kosten für die Verschliessung der Gasleitung zu tragen habe. Die Erdgas Zürich AG erklärt sich bereit, die Verschliessungskosten als solche (ca. Fr. 1500.–) zu übernehmen, während die Grab- und Belagsarbeiten zulasten des Hauseigentümers gingen. Herr Mattmüller ist damit nicht einverstanden und wendet sich an die Ombudsstelle. Er stellt sich auf den Standpunkt, bezüglich der Verschliessungskosten sei es ein erheblicher Unterschied, ob jemand auf Gaslieferungen freiwillig verzichte oder ob jemand gezwungen werde, zur Fernwärme zu wechseln. Nur im erstgenannten Fall sei es gerechtfertigt, die Verschliessungskosten auf die Hauseigentümer zu überwälzen, bei einer unfreiwilligen Beendigung der Gasbezüge jedoch nicht.

Abklärungen der Ombudsstelle

Die Ombudsstelle informiert Herrn Mattmüller über die vorgesehene Stilllegung des Erdgasnetzes im Fernwärmegbiet Zürich-Nord sowie darüber, dass grundsätzlich die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer die Kosten der Verschliessung von nicht mehr benützten Gasleitungen zu tragen haben (dazu ausführlich Jahresbericht der Ombudsstelle der Stadt Zürich 2006, S. 26–28). Sie erklärt sich aber gerne bereit, der von Herrn Mattmüller aufgeworfenen Frage nachzugehen, wie es sich im Falle einer unfreiwilligen Beendigung der Erdgasbezüge verhält.

Der Ombudsstelle fällt auf, dass die im Wesentlichen anwendbaren Allgemeinen Anschluss- und Lieferbedingungen (ALB) der Erdgas Zürich im Wortlaut zwar offen formuliert, jedoch auf Fälle eines freiwilligen Verzichts auf weitere Gaslieferungen zugeschnitten sind (Ziff. 3.3 und Ziff. 3.5 ALB). Um Rechtsauffassung und Praxis zu den Verschliessungskosten bei einer unfreiwilligen Abkehr von Gasbezügen in Erfahrung zu bringen, gelangt die Ombudsstelle daher an die Erdgas Zürich.

Informationen der Erdgas Zürich

In ihrer Antwort äussert sich die Erdgas Zürich unter Beilage der massgeblichen Unterlagen wie folgt:

«Der Rückzug der Erdgas Zürich aus dem Fernwärmegebiet Zürich-Nord beruht auf einem Entscheid des Stadtrates zum Energiekonzept. Da die gleichzeitige Erschliessung durch Fernwärme und Erdgas nicht sinnvoll ist (...), werden keine neuen Kunden ans bestehende Erdgasnetz angeschlossen und die bestehenden Erdgasleitungen etappenweise bis 2019 stillgelegt. Dabei werden die Hausanschlüsse nicht einzeln an der Hauptleitung verschlossen, sondern durch die Ausserbetriebnahme der jeweiligen Etappe des Erdgasgebietes gesamthaft ausser Funktion gesetzt. (...) Die Zuleitungen bleiben bis zur Ausserbetriebnahme des Erdgasgebietes (spätestens 2019) unter Gas. Die Erdgas Zürich übernimmt die Überwachung und fachmännische Instandhaltung der Zuleitung und trägt auch die Kosten für diese Arbeiten.

Da Herr Mattmüller ausdrücklich den Wunsch äusserte, dass die Zuleitung zu [seinem Haus] (...) sofort ausser Betrieb genommen wird, haben wir ihm (...) mitgeteilt, dass wir entgegenkommenderweise bereit sind, uns mit Fr. 1500.– an den Verschliessungskosten zu beteiligen. Die Kosten für Tiefbau- und Wiederherstellungsarbeiten wären jedoch von Herrn Mattmüller zu übernehmen.

Auch bei unfreiwilliger Beendigung des Erdgasbezuges im Fernwärmegebiet werden die Zuleitungen nicht an der Hauptleitung verschlossen, sondern bei der Stilllegung des Erdgasgebietes gesamthaft ausser Betrieb genommen. Dabei entstehen dem Hauseigentümer keine Kosten.»

Klärung eines Missverständnisses

Durch die Vermittlung dieser Informationen an Herrn Mattmüller kann ein im Laufe der Korrespondenz zwischen Herrn Mattmüller und der Erdgas Zürich entstandenes Missverständnis beseitigt werden. Einerseits hatte ihm die Erdgas Zürich mitgeteilt, dass die Aufwendungen der absehbaren gesamthaften Stilllegung des Erdgasnetzes im Fernwärmegebiet Zürich-Nord voll zu Lasten der Erdgas Zürich gingen. Herr Mattmüller hingegen ging davon aus, früher oder später so oder so die Verschliessungskosten der nicht mehr benützten Gasleitung übernehmen zu müssen, weshalb er beabsichtigte, die Verschliessung anzupacken, um die zu erwartenden Kosten nicht anstehen zu lassen.

Die Ombudsstelle hält daher in ihrem Bericht an Herrn Mattmüller im Sinne der Antwort der Erdgas Zürich abschliessend fest, dass die Zuleitungen bei Stilllegung der Gasversorgung im Fernwärmegebiet gesamthaft ausser Betrieb genommen werden und dass den Hauseigentümern dabei keine Kosten entstehen. Herr Mattmüller kann die Angelegenheit also auf sich beruhen lassen. Eine jetzige Verschliessung drängt sich nicht auf und Herrn Mattmüller entstehen keine Kosten.

Fallbeispiel 4 Klärungsbedürftige Folgen eines Polizeinotrufs

Sachverhalt

Im August 2011 kommt Wolfgang Baumann um 21.00 Uhr auf dem Weg zum Bahnhof Stadelhofen am Kunsthaus vorbei. Dort sieht er einen Mann, der auf dem Sockelvorsprung des Gebäudes leicht an die Mauer gelehnt halb sitzt, halb liegt. Der Mann atmet, öffnet und schliesst die Augen und bewegt leicht die Arme. Von den fremdsprachigen Sätzen des Mannes kann Herr Baumann nichts verstehen. Er geht davon aus, dass der wahrscheinlich stark betrunkene Mann Hilfe benötigt, weshalb er mit seinem Mobiltelefon über die Notrufnummer die Stadtpolizei verständigt und zur Antwort erhält, dass jemand vorbeigeschickt werde. In der Meinung, das Nötige vorgekehrt zu haben, eilt Herr Baumann weiter zum Bahnhof, um den Zug nicht zu verpassen, da er verabredet ist.

Eine halbe Stunde später ruft ihn eine Polizistin an, die ihn nach seiner Wahrnehmung laut und in verfehltem Ton anherrscht, was ihm einfalle, einfach weggegangen zu sein. Die Polizistin verlangt seine Personalien, hält diese fest und bemerkt, dass sie bei dem Mann am Boden ein leeres Portemonnaie gefunden hätten. Als sich der erschrockene Herr Baumann danach erkundigt, was denn vorgefallen sei, antwortet sie, wenn er geblieben wäre, wüsste er es. Der Mann sei vermutlich ausgeraubt worden. Sie beendet das Telefongespräch mit den Worten, er werde noch von ihr hören.

Erste Abklärungen der Ombudsstelle

Darüber im Ungewissen, was er zu erwarten habe, ist Herr Baumann verunsichert. Er befürchtet, irgendwie strafrechtlich verfolgt zu werden. Da er nicht weiss, wie er sich nun verhalten soll, und um sich über den verfehlten Ton der Polizistin zu beschweren, wendet er sich am folgenden Tag an die Ombudsstelle. Er schildert den Vorfall und das dabei von ihm Erlebte, beschwert sich darüber, von der Polizistin angeschrien und mit Vorwürfen überhäuft worden zu sein, und möchte wissen, was er zu gewärtigen habe. Sein Vertrauen in die Polizei sei zerstört.

Da Herr Baumann den Namen der Polizistin nicht kennt, kann die Ombudsstelle mit Hilfe der Stadtpolizei erst nach einiger Zeit über den betreffenden Journaleintrag feststellen, um wen es sich dabei handelt. Ein Eintrag im Polizei-Informationssystem POLIS besteht nicht. Dem Journal kann entnommen werden, dass die Angelegenheit mit dem Sanitätstransport des Mannes ins Universitätsspital abgeschlossen worden ist.

Die Ombudsstelle informiert Herrn Baumann darüber, dass kein Polizeirapport erstellt worden sei und dass er nicht mit weiteren polizeilichen Massnahmen rechnen müsse. Herr Baumann ist über diese Rückmeldung erleichtert. Er äussert den Wunsch, die Polizistin Esther Keller auf der Ombudsstelle zu treffen, um ihr zu sagen, was deren Auftreten bei ihm ausgelöst habe. Die Ombudsfrau schlägt ihm eine von ihr moderierte Aussprache vor, an welcher ausser ihm und Frau Keller nach Möglichkeit auch ein Polizeioffizier teilnehmen sollte. Herr Baumann ist mit diesem Vorschlag gerne einverstanden wie auch damit, der Polizei vorgängig seine schriftlichen Aufzeichnungen über das Erlebte zukommen zu lassen.

Gemeinsame Aussprache auf der Ombudsstelle

Auf Anfrage erklärt sich der Chef des zuständigen Kommissariats bereit, zusammen mit Frau Keller an der vorgesehenen Aussprache teilzunehmen, welche bald darauf stattfindet.

Die Ombudsfrau legt ihre Rolle als Moderatorin dar und hält im Einvernehmen mit den Anwesenden die zu klärenden Punkte fest. Herr Baumann ist froh, Gelegenheit erhalten zu haben, die Polizistin kennenzulernen, die sein Vertrauen in die Polizei so stark erschüttert hatte. Er schildert seine Wahrnehmung des Telefongesprächs, während dem er sich ohne Respekt, von oben herab behandelt und zurechtgewiesen gefühlt habe. Dabei beanstandet er auch den von der Polizistin angeschlagenen lauten Ton.

Frau Keller begrüsst es, die Sache mit dieser Aussprache aus der Welt zu schaffen. Sie führt aus, sie und ihr Kollege seien aufgrund des Auftrages der Einsatzzentrale zum Kunsthause ausgerückt. Dort hätten sie einen auf dem Boden liegenden Mann vorgefunden. Während sie auf die Sanität gewartet hätten, habe sie Herrn Baumann angerufen, um von ihm Näheres zu erfahren. Denn vor dem Mann am Boden sei ein leeres Portemonnaie gelegen, was darauf hingedeutet habe, dass der Mann vermutlich bestohlen worden sei. Sie habe daher von Herrn Baumann wissen wollen, ob das Portemonnaie zum Zeitpunkt des Notrufs bereits am Boden gelegen sei.

Herr Baumann ist froh über diese Erklärung. Er bemerkt dazu, dass der von ihm der Polizei gemeldete Mann, als er ihn gesehen hat, nicht auf dem Boden lag. Herr Baumann habe auch kein Portemonnaie gesehen. Wäre der Mann, wie von Frau Keller angetroffen, auf dem Boden gelegen, so hätte er mit Bestimmtheit an Ort und Stelle gewartet, bis die Polizei eintraf.

Frau Keller fährt fort, sie habe Herrn Baumann als erstes gefragt, wo er sich befinde. Sie habe sich einerseits gewundert, dass er den Ort bereits verlassen hatte, habe sich aber auch darüber geärgert. Denn ihr sei der Gedanke gekommen, dass sich der vermutete Diebstahl unter Umständen hätte verhindern lassen, wenn Herr Baumann die wenigen Minuten bis zum Eintreffen der Polizei gewartet hätte. Dass sie einen bestimmten Ton habe, stelle sie nicht in Abrede. Da sie vor Eintreffen der Sanität noch nicht gewusst habe, was mit dem Mann geschehe, sei die Äusserung gefallen, Herr Baumann werde nochmals von ihr hören. Ihrer Meinung nach sei die Sache etwas dumm gelaufen.

Herr Baumann erklärt, er sei der Meinung gewesen, alles richtig gemacht zu haben, weshalb ihn der Anruf der Polizistin wie ein Faustschlag getroffen und ihn geängstigt habe. Wenn die Notrufzentrale ihn gebeten hätte, bis zum Eintreffen der Polizei zu warten, hätte er dies selbstverständlich getan.

Der Polizeioffizier räumt ein, er könne sich den bestimmten Ton von Frau Keller gut vorstellen. Er sei daher auch über die Reaktion von Herrn Baumann nicht erstaunt. Die Frage der Polizistin, weshalb Herr Baumann einfach weggegangen sei, sei jedoch für ihn nachvollziehbar. Wichtig sei für ihn festzuhalten, dass das Telefongespräch zwar in einem bestimmten, aber nicht in einem beleidigenden Ton geführt worden sei.

Herr Baumann hält abschliessend fest, nachdem er nun von der Polizistin gehört habe, was sie zu ihrem Anruf und zu ihren Fragen bewegt habe, sei für ihn die Sache abgeschlossen. Das Gespräch sei für ihn klärend und gut gewesen. Das Vertrauen in die Polizei werde sich nun bestimmt wieder einstellen, auch wenn er dafür etwas Zeit brauche. Ihm sei wichtig gewesen, Frau Keller persönlich kennen zu lernen.

Auch Frau Keller äussert, die Sache sei für sie bereinigt.

Die Gesprächsteilnehmer sind froh, dass sie ihrem Gegenüber ihre Sicht der Dinge und ihre Wahrnehmungen schildern konnten und dass die Angelegenheit auf diesem Wege geklärt und abgeschlossen werden kann. Die Ombudsfrau regt an, dass Anrufende von der Einsatzzentrale inskünftig explizit gebeten werden, bis zum Eintreffen der Polizei am Ort zu bleiben.

Rund einen Monat nach dem Vermittlungsgespräch wendet sich Herr Baumann schriftlich nochmals an die Ombudsstelle. Er bedankt sich für das Gespräch. Die Begegnung habe ihre «heilende» Wirkung gezeigt. Die negativen Gefühle und der Schrecken seien weg, er könne der Polizei nun wieder mit gutem Selbstvertrauen begegnen.

Fallbeispiel 5 Informationsbedürfnis der Mutter eines bei Pflegeeltern untergebrachten Kindes

Sachverhalt

Regula Schneider, geboren 1985, wohnt in einer Wohngruppe einer sozialen Einrichtung der Stadt Zürich. Die elterliche Obhut ihrer inzwischen zweieinhalbjährigen Tochter Mira wurde ihr kurz nach deren Geburt entzogen. Mira erhielt eine Beiständin und wurde in eine Pflegefamilie gegeben. Für Frau Schneider und den von ihr getrennt lebenden Vater des Kleinkindes wurden je verschiedene Besuchsrechtsregelungen getroffen. Frau Schneider und ihre Eltern hatten sich ursprünglich gegen die Beschlüsse der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich gewehrt in der Meinung, Frau Schneider sei selbst in der Lage, für Mira zu sorgen. Ihre Beschwerde an den Bezirksrat hatte jedoch keinen Erfolg. Die Wahl der Pflegefamilie erwies sich als glücklich und auch Frau Schneider hat heute den Eindruck gewonnen, dass Mira dort gut aufgehoben ist. Allerdings beklagt sie sich darüber, keinerlei Informationen über Entscheide zu erhalten, die für Mira getroffen werden. Da es ihr nicht mehr gelingt, die als Nachfolgerin für die frühere Beiständin eingesetzte neue Beiständin für eine Besprechung zu erreichen, wendet sie sich in Begleitung ihres Vaters, des Grossvaters von Mira, an die Ombudsstelle.

Informationsbedürfnis der Mutter

Frau Schneider bringt ihre Verunsicherung zum Ausdruck, weil sie nicht wisse, welche Pläne für Mira vorgesehen seien; weder die Beiständin noch die Vormundschaftsbehörde informierten sie darüber. Informationen erhalte sie nur von den Pflegeeltern. Zu Sorge gebe ihr der Umstand Anlass, dass der Aufenthalt bei den Pflegeeltern, die sich altershalber von ihrer Aufgabe entlasten möchten, in einem Jahr auslaufe. Sie befürchte, der Kindsvater könnte das alleinige Sorgerecht erhalten oder Mira komme einfach zu andern Pflegeeltern. Besorgt sei sie auch darüber, dass sich Mira den Angaben der Pflegeeltern zufolge einer Gehirntomographie habe unterziehen müssen. Während den Pflege-

eltern ohne weiteres Akteneinsicht gewährt worden sei, sei ihr dies bisher verwehrt gewesen. Ausserdem sei das Besuchsrecht einseitig zu Gunsten des Kindsvaters ausgedehnt worden, der Mira nun sogar während seiner Besuche mitnehme, was nie beabsichtigt gewesen sei. Sie dürfte Mira nur abholen, um mit ihr zusammen ihre Eltern, Miras Grosseltern, zu besuchen.

Um die offenen Punkte mit der Beiständin zu besprechen, habe sie bei den Sozialen Diensten wiederholt angerufen, habe aber weder die Beiständin noch deren Stellvertretung erreichen können. Da auch ihre E-Mails an die Beiständin unbeantwortet geblieben seien, benötige sie die Hilfe der Ombudsstelle, die in dieser Angelegenheit vermitteln möge.

Die Ombudsfrau erklärt sich bereit, sich nach der Anwesenheit der Beiständin im Büro zu erkundigen und mit der Beiständin den von Frau Schneider geäusserten Wunsch zu besprechen, als Mutter direkt über wichtige Entscheide informiert zu werden. Sie informiert die beiden Besucher sodann über die Möglichkeit, ihrerseits um Akteneinsicht zu ersuchen.

Frau Schneider wünscht, dass die Ombudsfrau ihre Rückmeldung ihrem Vater geben wird.

Vermittlungsbemühungen der Ombudsfrau

Auch die Ombudsfrau kann die Beiständin zunächst telefonisch nicht erreichen und auf ihre E-Mail-Nachricht erhält sie die automatische Antwort, die Mitarbeiterin sei unfallbedingt abwesend. Über das zuständige Sozialzentrum kann sie die Beiständin schliesslich erreichen, die ihre Arbeit mit einem reduzierten Pensum teilweise wieder aufgenommen hat, die Abwesenheitsmeldung auf dem Anrufbeantworter aber noch nicht gelöscht hatte. Die Beiständin bedauert, nicht in der Lage gewesen zu sein, die E-Mail-Anfragen von Frau Schneider zu beantworten, und dass ihr die Telefonanrufe nicht ausgerichtet worden seien.

Die Ombudsfrau schildert der Beiständin die von Frau Schneider geäusserten Informationsbedürfnisse. Die Beiständin erklärt, einerseits seien durch ihre unfallbedingte Abwesenheit Defizite entstanden, andererseits sei vereinbart worden, dass sich Frau Schneider jeweils direkt bei den Pflegeeltern erkundige, die sie ja wöchentlich sehe. Das Ergebnis der medizinischen Untersuchung sei ihr noch nicht bekannt, sie werde aber Frau Schneider zu gegebener Zeit gerne orientieren. Was die Ausgestaltung des Besuchsrechts anbelange, wofür sie zuständig sei, hätten die Pflegeeltern angeregt, es wäre besser, wenn der Kindsvater mit Mira etwas unternehmen könnte, statt nur bei ihnen herumzusitzen. Die Beiständin erklärt sich bereit, Frau Schneider darüber zu informieren und mit ihr die Besuchsregelung zu besprechen. Auf Anregung der Ombudsfrau wird sie auch die Schlussfolgerungen aus einem Hausbesuch durch Mitarbeitende des Marie Meierhofer Instituts bei Frau Schneider in diese Besprechung einbeziehen, um eine möglichst baldige Klärung der anstehenden Fragen zu erreichen. Die Beiständin bemerkt abschliessend, sie habe der Vormundschaftsbehörde beantragt, die Beistandschaft trotz ihres bevorstehenden Wechsels in ein anderes Sozialzentrum zu behalten, damit Mira nicht erneut einen Beistandswechsel erfahren müsse.

Vereinbarungsgemäss orientiert die Ombudsfrau Grossvater Anton Schneider über das mit der Beiständin geführte Gespräch, der über das Gehörte sehr froh ist. Die erhaltenen Auskünfte seien beruhigend und stimmten zuversichtlich.

Fallbeispiel 6 Schwerwiegendes Missverständnis beim vorzeitigen Altersrücktritt

Sachverhalt

Franziska Sommer Altenberg ist seit mehreren Jahren Bereichsleiterin in einem städtischen Heim und stellvertretende Heimleiterin. Mit dem Eintritt einer neuen Heimleitung sind verschiedene Personalwechsel verbunden, sodass Frau Sommer Altenberg schliesslich als einzige Angehörige des früheren Kaders verbleibt. Eines Tages rutscht die inzwischen 57-jährige Frau Sommer bei der Arbeit aus, stürzt die Treppe hinunter und zieht sich schwere Schulterverletzungen zu. Nach

einer Operation hat sie sich nach drei Monaten vom Unfall wieder so weit erholt, dass sie ihre Arbeit wieder zu 50% aufnehmen kann. Sie ist anfänglich der Meinung, ihre angestammte Funktion trotz der eingeschränkten Arbeitsfähigkeit behalten und nach einer – wenn auch noch zeitlich unbestimmten – vollständigen Genesung wieder zu 100% arbeiten zu können. Anlässlich des Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgesprächs gibt ihr die Heimleitung zu verstehen, dass dies nicht realistisch sei. In der Folge werden mit Frau Sommer auf verschiedenen hierarchischen Stufen Gespräche geführt und auch das Case-Management wird eingeschaltet. In der Zwischenzeit muss nun auch Frau Sommer erkennen, dass eine vollständige Wiederaufnahme der Berufstätigkeit leider nicht mehr möglich sein wird. Sie erklärt sich daher bereit, die Heimleitungsstellvertretung abzugeben, und kann sich vorstellen, die Bereichsleitung mit einer andern Person zu teilen. Frau Sommer fühlt sich aber von den Vorgesetzten zunehmend dazu gedrängt, das Heim zu verlassen; man sehe für sie hier keine angemessene Einsatzmöglichkeit mehr. Zunächst ist zwar noch die Rede davon, dass Frau Sommer in ein anderes, gleichwertiges Heim wechseln könnte. Dieser Vorschlag wird von den Vorgesetzten später jedoch wieder zurückgenommen. Inzwischen ist für Frau Sommer bereits eine Nachfolgerin angestellt worden, welche in zwei Monaten die Bereichsleitung übernehmen soll. Unter zunehmendem Druck erklärt sich Frau Sommer schliesslich bereit, für die 50%, für die sie arbeitsfähig ist, den vorzeitigen Altersrücktritt zu erklären, und zwar per vollendetes 58. Altersjahr. Dieses Alter wird sie in wenigen Monaten erreichen. Für die 50%, für die sie arbeitsunfähig ist, bleibt sie finanziell auf Versicherungsleistungen angewiesen. Als ihre Vorgesetzten sie darum ersuchen, ihre Absichten schriftlich festzuhalten, teilt sie der Amtsleitung in einem knappen Brief wunschgemäss mit, dass sie sich aufgrund ihrer gesundheitlichen Situation vorzeitig pensionieren lasse. Wenige Wochen später erhält sie die Verfügung der Amtsleitung mit der Beendigung des Arbeitsverhältnisses infolge freiwilligen vorzeitigen Altersrücktritts, welche auch an die Pensionskasse zwecks Ausrichtung von Altersleistungen geht. Von der Pensionskasse erhält sie die entsprechenden Formulare und wird gebeten, ihren Verzicht auf allfällige Invalidenleistungen der Pensionskasse schriftlich zu erklären. Als sie sich bei der Pensionskasse danach erkundigt, was dies zu bedeuten habe, erkennt sie, dass ihre Rücktrittserklärung als Altersrücktritt zu 100% verstanden wurde, und nicht nur – wie von ihr gewünscht – zu den 50%, zu denen sie arbeitsfähig ist. Um die Verfügung der Amtsleitung nicht rechtskräftig werden zu lassen, verlangt sie fristgemäss innert zehn Tagen eine begründete Verfügung und sucht nach Erhalt derselben die Sprechstunde der Ombudsfrau auf.

Klärung des Missverständnisses durch die Ombudsfrau

In der Sprechstunde wird nicht nur die Verbitterung der enttäuschten Mitarbeiterin deutlich, sondern auch das Ausmass des Missverständnisses. Was durch das Case-Management bereits vor einem Jahr in die Wege geleitet worden ist, hätte nach den Vorstellungen von Frau Sommer Altenberg fortgeführt werden sollen, nämlich die Abklärungen bei der IV hinsichtlich einer Erwerbsinvalidität. Der von Frau Sommer erklärte Altersrücktritt bezog sich nur auf die 50%, zu denen sie arbeitsfähig ist. Die Ombudsfrau hält fest, dass gegen die Verfügung der Amtsleitung innert 30 Tagen vorsorglich Rekurs beim Stadtrat erhoben werden müsste, falls es nicht gelingt, einen Widerruf derselben zu erreichen.

In der Folge bespricht die Ombudsfrau die Angelegenheit mit dem Case-Management, welches ebenfalls der Meinung ist, dass es zu einem Missverständnis gekommen ist. In den zwischen Frau Sommer, den Vorgesetzten und dem Case-Management geführten Gesprächen sei für den Altersrücktritt immer nur von den 50% die Rede gewesen, zu denen Frau Sommer Altenberg arbeitsfähig ist.

Im Hinblick auf Versicherungsleistungen der Pensionskasse (PK) nimmt die Ombudsfrau sodann mit der PK Rücksprache, welche zunächst eine vertrauensärztliche Untersuchung veranlassen sollte. Die Ombudsfrau setzt sich tags darauf mit der Amtsleitung in Verbindung und klärt diese über das entstandene Missverständnis auf. Diese kann das Missverständnis nachvollziehen und erklärt sich bereit, die fragliche Verfügung zu widerrufen, sobald Frau Sommer ein entsprechend präzisiertes Schreiben einreicht mit einem auf die erwähnten 50% beschränkten Altersrücktritt. Mit der neuen Verfügung soll bis zum Vorliegen des vertrauensärztlichen Berichts zugewartet werden.

Frau Sommer tut dies nach der Konsultation der Ombudsfrau gerne.

In der Folge informiert die Amtsleitung die Ombudsfrau darüber, dass man die fragliche Verfügung bestehen lassen wolle. Nach Vorliegen des vertrauensärztlichen Gutachtens, das abgewartet werden sollte, könne die Verfügung immer noch aufgehoben werden. Die Ombudsfrau äussert ihr Befremden über diesen Sinneswandel und macht auf die laufende Rekursfrist sowie vor allem auch auf die unnötige psychische Belastung aufmerksam, welche mit diesem Vorgehen für Frau Sommer verbunden wäre. Aus Sicht der Ombudsfrau wäre dies für Frau Sommer unzumutbar.

Bald darauf erhält Frau Sommer mit Kopie an die Ombudsfrau schriftlich Bericht über die Aufhebung der fraglichen Verfügung. In einem abschliessenden Schreiben bedankt sich die Ombudsfrau bei allen Beteiligten. Damit ist der Weg geebnet für eine geordnete und koordinierte Regelung der Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

In der Folge ergibt die vertrauensärztliche Untersuchung, dass Frau Sommer zu 100% arbeitsunfähig ist. Nach Auslaufen der Lohnfortzahlung wird ihr die Pensionskasse daher eine entsprechende Invalidenpension ausrichten.

Fallbeispiel 7 Unklarheiten vor Abschluss eines Unterhaltsvertrages

Sachverhalt

Der in der Stadt Zürich wohnhafte Hansjörg Graf ist mit einer Mexikanerin verheiratet, die mit den beiden gemeinsamen Kindern von ihm getrennt in Mexiko lebt. Er wäre verpflichtet, für den Unterhalt seiner Familie monatlich Fr. 500.– nach Mexiko zu überweisen. Nachdem er arbeitslos geworden ist und die Arbeitslosenversicherungsleistungen sein einziges Einkommen sind, ist er dazu nicht mehr in der Lage, weshalb sich seine monatlichen Unterhaltszahlungen noch auf Fr. 200.– belaufen. Da das von ihm gemietete Zimmer eine Notlösung ist, muss er in naher Zukunft mit höheren Logiskosten rechnen. In Zürich ist er mit Marie-Louise Stadler befreundet, die als alleinerziehende Mutter eines 14-jährigen Sohnes auf Sozialhilfe angewiesen ist. Als die beiden einen gemeinsamen Sohn namens Julian bekommen, zahlt Herr Graf seiner Freundin regelmässig Fr. 200.– pro Monat für dessen Unterhalt. Dieser Betrag wird im Sozialhilfebudget von Frau Stadler als Einkommen berücksichtigt und von der Sozialhilfe in Abzug gebracht. Dementsprechend legt der zuständige Sozialarbeiter der Sozialen Dienste im September 2011 Herrn Graf und Frau Stadler einen Unterhaltsvertrag zur Unterzeichnung vor, indem sich Herr Graf verpflichtet, Frau Stadler rückwirkend ab 1. Mai 2011 monatliche Unterhaltsbeiträge von Fr. 200.– für Julian zu bezahlen. Der Überschuss von Fr. 200.– ergibt sich in der durch den Sozialarbeiter erstellten Berechnung des Existenzminimums von Herrn Graf dadurch, dass zwar etwas höhere Logiskosten als die aktuelle Zimmermiete berücksichtigt werden, dass jedoch die nach Mexiko fliessenden Unterhaltsbeiträge nur mit Fr. 200.– beziffert sind.

Herr Graf ist daher mit dem Unterhaltsvertrag nicht ohne weiteres einverstanden, worauf ihm der Sozialarbeiter einen neuen Unterhaltsvertrag vorlegt, worin die monatliche Unterhaltsverpflichtung für Julian nicht etwa herabgesetzt, sondern auf Fr. 250.– erhöht worden ist. Der Berechnung des Sozialarbeiters ist zu entnehmen, dass die Unterhaltsbeiträge für die in Mexiko lebende Familie im Betrag von Fr. 500.– vollständig berücksichtigt, jedoch die anrechenbaren Logiskosten auf die aktuelle Höhe der Zimmermiete reduziert worden sind. Im Begleitbrief weist der Sozialarbeiter darauf hin, dass die Lebenshaltungskosten in Mexiko nur etwa halb so hoch seien wie in der Schweiz. Da sich Herr Graf ausserstande sieht, rückwirkend ab 1. Mai 2011 Fr. 50.– pro Monat nachzuzahlen, wendet er sich an die Ombudsstelle.

Vermittlungsbemühungen durch die Ombudsstelle

Die Ombudsfrau setzt Herrn Graf auseinander, dass er rechtlich verpflichtet sei, den von Geburt an bestehenden Unterhaltspflichten für alle seine drei leiblichen Kinder gleichermassen nachzukommen. Sie erklärt sich zudem bereit, sich mit dem zuständigen Sozialarbeiter in Verbindung zu setzen.

Dieser führt gegenüber der Ombudsfrau aus, dass die höheren Logiskosten durch die Krankenkassen-Prämienverbilligung aufgewogen würden. Er erkennt aber ebenfalls, dass die Berechnung des Existenzminimums von Herrn Graf unrealistisch knapp ausgefallen sei. Er erklärt sich daher mit einem monatlichen Unterhaltsbeitrag von Fr. 150.– bis Fr. 200.– für Julian einverstanden. Im Vordergrund stehe für ihn, dass der Unterhaltsvertrag, der noch von der Vormundschaftsbehörde genehmigt werden müsse, bald unterzeichnet werde und keine weiteren Verzögerungen mehr entstünden.

Die Ombudsfrau orientiert Herrn Graf über das mit dem Sozialarbeiter geführte Gespräch. Letzterer lässt ihm einen neuen Unterhaltsvertrag zukommen, den Herr Graf und Frau Stadler nun unterzeichnen. Herr Graf bemerkt, seine Fragen hätten durch die Vermittlung der Ombudsstelle geklärt werden können und er erkläre sich mit dem nun Vereinbarten auch einverstanden.

2. Heikle hypothetische Annahmen und ihre einschneidenden Wirkungen: die Beispiele Ehegatteneinkommen, Verwandtenunterstützungspflicht und vorenthaltene Familienzulagen

Fokus Bei der Klärung, ob ein Anrecht auf Sozialhilfe oder Sozialversicherungsleistungen besteht, sind nicht ausschliesslich die realen Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Betroffenen massgebend. Je nach Sachverhalt können auch hypothetische Einkommen berücksichtigt werden oder Verwandte werden aufgrund ihrer «günstigen Verhältnisse» unterstützungspflichtig. Beide Male geht es darum zu prüfen, ob selbst oder dank naher Verwandter ein höherer Unterhalt erzielt werden könnte als der bei den Betreffenden real errechnete. Beide Instrumente verlangen eine Beurteilung mit Augenmass. Mit gutem Grund hat das Bundesgericht in seiner jüngeren Praxis die Voraussetzungen für die Verwandtenunterstützung verschärft und ist zurückhaltender geworden. Es nimmt damit auf die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse Rücksicht. Dabei setzt es für die im Zivilgesetzbuch (Art. 328) genannten günstigen Verhältnisse «eine wohlhabende Lebensführung» voraus. Es ist selbstverständlich, dass die sozialen Einrichtungen an diese heutige Praxis gebunden sind. Was für zivilrechtliche Verhältnisse gilt, muss auch von ihnen beachtet werden. Eine strengere Handhabung etwa durch die Sozialhilfe wäre weder rechtens noch könnte sie begründet werden.

Die Richtschnur für die Anrechnung von hypothetischen Einkommen, also von einer angenommenen Entlohnung, die eine versicherte Person oder ihr Ehepartner erzielen könnte, muss die konkrete Situation im Einzelfall sein. Dabei können namentlich die individuellen alters-, bildungs- und gesundheitsbedingten Faktoren wie auch die Lebensumstände und Rahmenbedingungen ausschlaggebend sein, ob und in welcher Höhe ein hypothetisches Einkommen angerechnet werden kann beziehungsweise darf oder ob darauf zu verzichten ist.

Hypothetische Annahmen können die Ombudsstelle auch in einem ganz andern Sinne beschäftigen: Wir haben wiederum in mehreren Fällen erfahren, dass aufgrund von nicht belegten Annahmen und Vermutungen Klientinnen und Klienten ihnen an sich zustehende Leistungen vorenthalten wurden. Dabei wurde weder ernsthaft versucht, diese Vermutungen zu belegen, noch führte der fehlende Nachweis zur Auszahlung der Leistung. Es entstanden Pattsituationen, bei denen sich die Leistungsberechtigten nicht mehr für sich selbst wehren konnten. Diese Schwierigkeiten sollen an einem Fall zu vorenthaltenen Familienzulagen illustriert werden.

Fallbeispiel 8 Geltend gemachte Verwandtenunterstützung missachtet die aktuelle Rechtslage und Praxis

Sachverhalt

Die drei Geschwister Nora, Emma und Xaver erhalten von ihrer Mutter Erika Wyss in den Jahren 1994, 2000 und 2005 Darlehen von je Fr. 100 000.–, um Wohneigentum zu erwerben und mit ihren Familien in die Eigenheime einzuziehen. Im Jahre 2006 verzichtet Erika Wyss auf die Rück-

zahlung der Darlehen von insgesamt Fr. 300 000.–, die sie in Schenkungen umwandelt. Im Jahre 2007 muss sie aus gesundheitlichen Gründen ins Pflegezentrum eintreten, worauf Xaver das Haus seiner Mutter, einen sanierungsbedürftigen Altbau, übernimmt. Ihren Aufenthalt im Pflegezentrum finanziert Frau Wyss aus ihrer AHV-Rente und aus ihrem Vermögen. Anspruch auf AHV-Zusatzleistungen hat sie angesichts ihrer Vermögensverhältnisse nicht, denn die Schenkung an ihre Kinder muss als Vermögensverzicht angerechnet werden. Als ihre Ersparnisse nach vier Jahren vollständig aufgebraucht sind, ist Erika Wyss im Jahre 2011 zur Finanzierung des Heimaufenthaltes auf Sozialhilfe angewiesen. Die zu den Sozialen Diensten der Stadt Zürich gehörenden «Zentralen Rückerstattungen» (ZR) wenden sich darauf an die drei Kinder, die sie als unterstützungspflichtige Verwandte belangen möchten. Die ZR schlagen ihnen vor, sich im Rahmen eines Vergleichs zu einigen.

Die besorgten Kinder von Frau Wyss sind der Meinung, mit ihren Verpflichtungen (Ausbildung der Kinder, Lebensunterhalt) und ihrem durchschnittlichen Einkommen nicht in den erforderlichen «günstigen Verhältnissen» im Sinne von Art. 328 ZGB zu leben, welche Voraussetzung für eine Verwandtenunterstützungspflicht sind. Die ZR dagegen stellen sich auf den Standpunkt, dass die Berechnung aufgrund der von den Geschwistern eingereichten Steuererklärungen zwar ergeben habe, dass die Grenzwerte der für diese Einforderung von Verwandtenunterstützungsleistungen zu beachtenden SKOS-Richtlinien (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) 2008 nicht erreicht seien. Die ZR seien jedoch an Richtlinien der Sozialbehörde vom 15. September 2009 gebunden, wonach eine Prüfung unterhalb der SKOS-Grenzwerte für den Fall vorbehalten bleibe, «dass Verwandte in früheren Zeiten erhebliche Vermögenswerte von Unterstützten erhalten haben». Dabei komme die Berechnungsmethode nach den SKOS-Richtlinien 2005 zur Anwendung. Unter dem Druck, sich innert Frist äussern zu müssen, wenden sich die drei Geschwister an die Ombudsstelle.

Der Ombudsfrau stellt sich eine Grundsatzfrage

Die Ombudsfrau zieht die Rechtsgrundlagen bei und konsultiert die Literatur und die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Verwandtenunterstützungspflicht (insbesondere Urteil vom 21. November 2007, 5C.186/2006). Da es sich um ein grundsätzliches Problem handelt, veranlasst sie die einstweilige Sistierung der Einigungsgespräche und unterbreitet die Angelegenheit der Direktorin der Sozialen Dienste, die sie schriftlich um Vernehmlassung ersucht.

Dabei äussert die Ombudsfrau Bedenken hinsichtlich der Anwendung der alten SKOS-Richtlinien 2005. Sie argumentiert, die SKOS-Richtlinien zur Verwandtenunterstützung seien per 01.01.2009 gerade deshalb grundlegend geändert worden, um der aktuellen Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Annahme von günstigen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Das spreche für die Anwendung der neuen SKOS-Richtlinien 2008.

In ihrer Stellungnahme führt die Direktorin der Sozialen Dienste aus, die Sozialen Dienste seien zur Zeit mit der Erarbeitung einer Praxishilfe zur Verwandtenunterstützung befasst, welche auf der erwähnten Richtlinie der Sozialbehörde vom 15. September 2009 basiere.

Bei der Verwandtenunterstützung nach einem Vermögensverzicht bestehe die besondere Konstellation darin, dass die später mit Sozialhilfe unterstützte Person zum Zeitpunkt des Verzichts noch nicht auf finanzielle Hilfe angewiesen sei. Eine genauere Prüfung der individuellen Verhältnisse rechtfertige sich insbesondere dann, wenn zwischen Verzicht und Sozialhilfebedürftigkeit nur eine kurze Zeit liege. In einem ersten Schritt werde daher in behelfsmässiger Anwendung der SKOS-Richtlinien 2005 geprüft, ob die Verwandten für eine Unterstützungspflicht in Frage kämen. In einem zweiten Schritt werde dann die Gesamtsituation im Sinne von Art. 328 f. ZGB beurteilt. Diesem Vorgehen entspreche der Umstand, dass die SKOS-Richtlinien für die zivilrechtliche Beurteilung nicht verbindlich seien.

Würdigung der Ombudsfrau

In ihrem Schlussbericht weist die Ombudsfrau darauf hin, dass im Sozialhilferecht bei der Verwandtenunterstützung kein anderer Massstab als im Zivilrecht gelten kann. Von den Sozialen Diensten

abweichend ist die Ombudsfrau der Auffassung, bei der Prüfung der Verwandtenunterstützungspflicht seien angesichts der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich die neuen SKOS-Richtlinien 2008 zu berücksichtigen, und zwar auch im Falle eines vorausgegangenen Vermögensverzichts. Hintergrund für die Änderung der SKOS-Richtlinien zur Verwandtenunterstützungspflicht per 01.01.2009 war, der aktuellen Rechtsprechung des Bundesgerichts Rechnung zu tragen, welche von besonders günstigen Verhältnissen als Voraussetzung für eine Verwandtenunterstützungspflicht ausgeht. Dies ist laut Bundesgericht zusammengefasst dann der Fall, wenn jemand im Wohlstand lebt und seine übliche Lebensführung trotz Leistung von Unterstützungsbeiträgen an Verwandte ohne grössere Beeinträchtigung aufrecht erhalten kann. Nebst der Deckung notwendiger Auslagen schliesst eine solche wohlhabende Lebensführung sowohl den Anspruch auf Bildung einer angemessenen Altersvorsorge als auch den Anspruch auf Bildung von Sparkapital mit ein. In der Literatur wird dementsprechend die Meinung vertreten, dass die in den SKOS-Richtlinien 2005 genannten Einkommensgrenzwerte für einen Rückgriff auf Verwandte eindeutig zu niedrig sind und die SKOS-Richtlinien 2005 für die Beurteilung der Frage, ob eine potenziell pflichtige Person in günstigen Verhältnissen lebt, nicht herangezogen werden können.

Die SKOS-Richtlinien 2005 und 2008 unterscheiden sich erheblich. Die Schwellenwerte des steuerbaren Einkommens der für die Verwandtenunterstützung in Frage kommenden Verwandten sind in der neuen Richtlinie auf das Doppelte oder mehr angehoben worden. Sie betragen Fr. 120 000.– (bisher Fr. 60 000.–) bei Einzelpersonen und Fr. 180 000.– (bisher Fr. 80 000.–) für Ehepaare. Auch die Vermögensfreibeträge sind erhöht worden, und zwar um ein Mehrfaches. Sie belaufen sich auf Fr. 250 000.– (bisher Fr. 100 000.–) für Einzelpersonen und auf Fr. 500 000.– (bisher Fr. 150 000.–) für Ehepaare.

In der Literatur wird dazu ausgeführt, dass die SKOS mit den neuen Grenzwerten nicht nur die bundesgerichtliche Rechtsprechung berücksichtige, sondern die Verwandtenunterstützung faktisch auf gutverdienende und wohlhabende Verwandte beschränke und damit den Begriff der günstigen Lebensverhältnisse konkretisiere. Der ohnehin schon kleine Kreis der Unterstützungspflichtigen wird durch diese neue Praxis bewusst weiter stark eingeschränkt.

Empfehlung

Abschliessend empfiehlt die Ombudsfrau den Sozialen Diensten in ihrem Bericht daher, angesichts der zu niedrigen Steuerfaktoren die geltend gemachte Verwandtenunterstützung gegenüber den Geschwistern Wyss nicht weiterzuverfolgen und bei künftigen Fällen von Verwandtenunterstützungspflicht die Frage der günstigen Verhältnisse auch nach einem Vermögensverzicht grundsätzlich nach den neuen SKOS-Richtlinien 2008 zu beurteilen. Sollte dies im Einzelfall zu einem stossenden Ergebnis führen, wäre es den Sozialen Diensten bzw. den ZR nicht verwehrt, mit einer entsprechend ausführlichen Begründung von den SKOS-Richtlinien abzuweichen, wie es in andern Bereichen der SKOS-Richtlinien ebenfalls praktiziert werde.

Die Sozialen Dienste teilen der Ombudsfrau in der Folge mit, dass im konkreten Fall auf die Verwandtenunterstützung verzichtet werde. Sie orientieren die Geschwister schriftlich. Auch in genereller Hinsicht können sie sich der Auffassung der Ombudsfrau anschliessen. Sie werden deren Überlegungen in die neue Praxishilfe der Sozialen Dienste zu diesem Thema einfließen lassen.

Fallbeispiel 9 Hypothetisches Erwerbseinkommen der Ehefrau eines pflegebedürftigen Zusatzleistungsbezügers

Sachverhalt

Der 68-jährige Manfred Hoffmann ist Krebspatient. Die Erkrankung ist weit fortgeschritten. Er ist noch in der Lage, in seiner Mietwohnung zu leben, da er fast rund um die Uhr von seiner wesentlich jüngeren Ehefrau Nicole betreut und gepflegt wird. Sie begleitet ihn jeweils auch zu den regelmässigen Besuchen ins Universitätsspital, das er mehrmals pro Woche aufsuchen muss. Herr Hoffmann bezieht zu seiner AHV-Rente, welche eine IV-Rente abgelöste hatte, Zusatzleistungen.

Das Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV der Stadt Zürich (AZL) geht davon aus, dass Nicole Hoffmann in der Lage sein sollte, wenigstens zeitweise einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, weshalb es bei der Berechnung der Zusatzleistungen ein hypothetisches Einkommen von Fr. 1000.– pro Monat berücksichtigt. Frau Hoffmann sieht sich zwar aufgrund des Betreuungsaufwands ihres Mannes dazu ausserstande, das in bescheidenen Verhältnissen lebende Ehepaar kann indessen mit den durch das hypothetische Einkommen verminderten Zusatzleistungen auskommen.

Als das AZL anfangs 2011 auf einmal eine Verdreifachung des hypothetischen Einkommens auf Fr. 3000.– pro Monat vornimmt, wendet sich Frau Hoffmann an die Ombudsstelle.

Bemühungen der Ombudsstelle

Der Ombudsstelle ist bekannt, dass von einer Anrechnung eines hypothetischen Erwerbseinkommens abgesehen werden kann, wenn die zur Erwerbstätigkeit angehaltene Person in der Familie unentgeltlich eine zu Zusatzleistungen berechnete Person pflegt oder betreut. Die Pflege- oder Betreuungsbedürftigkeit muss mit detailliertem Arztzeugnis (Art und Zeitumfang der notwendigen Pflege/Betreuung) nachgewiesen werden.

Die Ombudsfrau ersucht daher die stellvertretende Abteilungsleiterin des AZL zu prüfen, ob aufgrund der ausgewiesenen Betreuungsaufgaben der Ehefrau und der eingereichten ärztlichen Zeugnisse von der Anrechnung eines hypothetischen Ehefrauen-Einkommens abgesehen oder zumindest auf eine Erhöhung desselben verzichtet werden könne.

In der Folge nimmt die stellvertretende Abteilungsleiterin persönlich mit dem Universitätsspital Rücksprache, welches die Angaben von Herrn und Frau Hoffmann bestätigt. Herr Hoffmann leide an Krebs im Endstadium und sei auf die Unterstützung seiner Ehefrau angewiesen. Frau Hoffmann biete ihrem Ehemann diese erforderliche Hilfe. Gestützt auf die vorgenommenen Überprüfungen des Sachverhalts erklärt sich das AZL im Februar 2011 bereit, auf die Erhöhung des hypothetischen Einkommens zu verzichten. In seiner Stellungnahme an die Ombudsstelle führt das Amt aus, dass auf die Berücksichtigung eines hypothetischen Einkommens deshalb nicht gänzlich verzichtet werden könne, weil das AZL sonst laufend detaillierte Unterlagen über den Gesundheitszustand von Herrn Hoffmann anfordern müsste. Ausserdem müsse damit gerechnet werden, dass sich Herr Hoffmann in stationäre Behandlung begeben müsse.

Herr und Frau Hoffmann sind mit dieser Lösung einverstanden. Sie sind froh, dass die Zusatzleistungen wenigstens wieder in der bisherigen Höhe ausgerichtet werden.

Intervention der Ombudsstelle

Bereits im Juni 2011 meldet sich das AZL wieder beim Ehepaar Hoffmann und die zuständige Sachbearbeiterin kündigt in ihrem Schreiben eine Verdoppelung des anrechenbaren hypothetischen Einkommens auf Fr. 2000.– pro Monat an. Da jegliche Begründung für dieses Vorgehen fehlt, wendet sich Frau Hoffmann nochmals an die Ombudsstelle. Bei unveränderter Pflegebedürftigkeit könne sie das Schreiben des AZL nicht verstehen.

Die Ombudsstelle ersucht das AZL schriftlich um Stellungnahme. In ihrer Antwort teilt die Vizedirektorin des AZL der Ombudsstelle mit, beim fraglichen Schreiben handle es sich um ein Versehen. Das hypothetische Einkommen von Frau Hoffmann werde bei Fr. 1000.– pro Monat bzw. bei Fr. 12 000.– pro Jahr belassen. Vorbehalten blieben Änderungen im Gesundheitszustand von Herrn Hoffmann bzw. in der Belastung von Frau Hoffmann. Entsprechend werde das Ehepaar Hoffmann gebeten, dem AZL derartige Veränderungen umgehend zu melden.

Die Ombudsfrau schliesst ihre Rückmeldung an Herrn und Frau Hoffmann und das AZL mit der Anmerkung, dass das Versehen in Anbetracht der Vorgeschichte nicht hätte passieren dürfen und für Hoffmanns natürlich schwer wiege und entsprechend belastend sei. Sie gehe davon aus, dass sich das Amt für seinen bedauerlichen Fehler bei Herrn und Frau Hoffmann entschuldigen werde.

Sachverhalt

Maria Campillo ist als alleinerziehende Mutter zweier Kinder im Alter von 4 und 11 Jahren auf Sozialhilfe angewiesen. Im Jahre 2010 erhält sie rückwirkend für das Jahr 2009 Familienzulagen von insgesamt Fr. 1829.70, die ihr von der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA) ausbezahlt werden. Die Sozialen Dienste gehen davon aus, dass Frau Campillo auch die laufenden Familienzulagen für das Jahr 2010 im Betrag von insgesamt Fr. 2000.– erhalten hat. Da die Familienzulagen im Sozialhilfebudget bisher nicht berücksichtigt worden sind, fordern die Sozialen Dienste von Frau Campillo insgesamt Fr. 3829.70 zurück. Die Rückerstattung erfolgt ratenweise durch eine Kürzung des Grundbedarfs bei der laufenden Sozialhilfe.

In Wirklichkeit werden Frau Campillo die Familienzulagen von der SVA nicht an sie selbst ausbezahlt. Da die laufende Sozialhilfe zusätzlich um den Betrag der Familienzulagen gekürzt wird in der Annahme, die Zulagen würden monatlich direkt an Frau Campillo ausbezahlt, bleibt Frau Campillo nicht mehr genug Geld für den Lebensunterhalt ihrer Familie und zur Bezahlung der offenen Rechnungen. Nachdem sie deswegen erfolglos mit dem zuständigen Sozialarbeiter Rücksprache genommen hat, wendet sich Frau Campillo im Februar 2011 an die Ombudsstelle.

Abklärungen der Ombudsstelle

Die Ombudsstelle setzt sich mit dem zuständigen Sozialarbeiter in Verbindung, welcher ausführt, im Dezember 2010 habe die SVA den Sozialen Diensten eine Nachzahlung für Familienzulagen 2010 im Gesamtbetrag von Fr. 4326.20 überwiesen. Aufgrund dieser Nachzahlung habe er bemerkt, dass Frau Campillo die Familienzulagen in Wirklichkeit gar nicht erhalten habe. Von einer Weiterleitung des Geldes habe er aber auf Geheiss der Stellenleitung einstweilen abgesehen, weil Unklarheiten über die Einkünfte von Frau Campillo beständen, die vermutlich aus dem Milieu stammten. Auch habe die Frau viele unbezahlte Polizeibussen. Ausserdem hätten die Sozialen Dienste über eine Kollegin von Frau Campillo erfahren, letztere habe ihre beiden Kinder verbal bedroht.

Da die Ombudsstelle der Meinung ist, allein aufgrund von Vermutungen und teils für die relevante Fragestellung unerheblichen Annahmen lasse sich das Vorenthalten der Familienzulagen nicht rechtfertigen, gelangt sie an die Stellenleitung. Diese begründet das Zuwarten damit, dass man habe prüfen wollen, wie Frau Campillo ihren Lebensunterhalt ohne die Zulagen bzw. mit zweifach gekürzter Sozialhilfe bestritten habe, gelte es doch in der Sozialhilfe, eine Vermögensbildung zu vermeiden. Nachdem aber klar feststehe, dass Frau Campillo die Familienzulagen 2010 und 2011 weder von der SVA noch über die Sozialen Dienste erhalten habe, werde Frau Campillo nun das Geld erhalten.

Ergebnis

Die Stellenleitung verfügt in einem formellen Entscheid die richtig berechnete Auszahlung der in der Zwischenzeit angewachsenen Familienzulagen an Frau Campillo. Frau Campillo ist über diesen Entscheid sehr froh, der ihr nun erlaube, die ausstehenden Rechnungen zu bezahlen. Sie bedankt sich freundlich für die Bemühungen der Ombudsstelle.

3. Berücksichtigung übergeordneten Rechts

Fokus Städtische Verwaltungsabteilungen sind es längst gewohnt, bei ihrer Arbeit nicht nur das übergeordnete Recht und die Instrumente des Kantons und des Bundes zu berücksichtigen, sondern sich auch mit internationalem Recht vertraut zu machen und dessen Entwicklung zu verfolgen. Dennoch ist es selbst für hochspezialisierte Stellen nicht immer einfach, die neuesten Anpassungen und Standards, die durch die Abkommen auch für Zürich Auswirkungen haben, zeitgerecht zu kennen und möglichst ohne Verzug ins eigene Regelwerk zu integrieren. So verlangt die Beobachtung namentlich der europäischen Neuerungen, die für Zürich relevant sind, Aufmerksamkeit, Zeit und den Überblick über die fortlaufende Normenharmonisierung. Was vordergründig äusserst

technisch und nur für wenige ausgewiesene Fachleute von Interesse erscheint, kann je nach Thema für breitere Bevölkerungskreise von praktischer Bedeutung sein.

Es gehört daher zu den berechtigten Anforderungen an die Verwaltung, dass sie Wert darauf legt, in ihrem Gebiet jeweils auf dem neuesten Stand der europäischen Rechtsanpassungen und deren Folgen zu sein – insbesondere was Standardisierungen und Zertifizierungen angeht – und ihre Beratung und Bewilligungspraxis entsprechend anzupassen. Für Bürgerinnen und Bürger ist mit der Öffnung zu diesen europäischen Normen häufig auch ein Zugang zu neuen Produkten verbunden. Angebot und Wahlmöglichkeiten werden erweitert und die wachsende Vielfalt an zugelassenen Produkten relativiert die Einschränkungen durch die bisher in Zürich nicht zugelassenen Teile und Verfahren. Die grössere Auswahl bedeutet somit gleichzeitig auch einen Abbau unnötiger bürokratischer Schranken und Hürden – ein nicht zu unterschätzender Effekt der international gültigen Bestimmungen.

Fallbeispiel 11 Zulassung von Sanitärarmaturen nach Europäischen Normen

Sachverhalt

Architekt Daniel Eckert betreut den Umbau und die Erneuerung eines Einfamilienhauses in der Stadt Zürich. Die Bauherrschaft hatte u. a. den Wunsch geäussert, die beiden Badezimmer mit speziellen Lavabos, Badewannen und Wasserhähnen der Kollektion «Nostalgique» des französischen Herstellers «Versailles» auszustatten (Namen geändert). Um diese Sanitärarmaturen einbauen zu dürfen, müssen sie zugelassen sein. Auf dem für den Hausumbau eingereichten Sanitärinstallationsplan bringt die Wasserversorgung der Stadt Zürich (WVZ) bei den verschiedenen «Nostalgique»-Armaturen den Vermerk an: «Keine SVGW-Zertifizierung! Der Anschluss dieser Armaturen darf erst erfolgen, wenn entsprechende SVGW-Zertifizierung vorliegt!» Bei der verlangten SVGW-Zertifizierung handelt es sich um eine Zertifizierung des «Schweizerischen Vereins des Gas- und Wasserfaches», weshalb die WVZ den ratsuchenden Architekten an den SVGW verweist. Herr Eckert reicht dabei die inzwischen vom Hersteller in Frankreich zur Verfügung gestellten Dokumente ein. Nachdem auch dies nicht zum gewünschten Erfolg geführt hat, entschliesst sich die ungeduldig gewordene Bauherrschaft, statt der «Nostalgique»-Produkte auf die zugelassenen Armaturen eines deutschen Herstellers zu wechseln. Nach den unterschiedlichen Auskünften gelangt Herr Eckert an die Ombudsstelle, um über die grundsätzliche Frage nach der Rechtslage bei der Zulassung oder Nichtzulassung von Sanitärarmaturen Aufschluss zu erhalten.

Abklärungen

Die Ombudsstelle zieht die Rechtsgrundlagen bei und nimmt mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) Rücksprache, welches für den Fachbereich Bauprodukte zuständig ist. Die WVZ lässt der Ombudsstelle wunschgemäss die benötigten Unterlagen zukommen, insbesondere das broschiierte «Zertifizierungsverzeichnis Wasser 2011» des SVGW. In der Folge bespricht die Ombudsstelle die Angelegenheit anhand des vorliegenden Sanitärinstallationsplanes mit dem zuständigen Sachbearbeiter Installationskontrolle Haustechnik der WVZ.

Rechtsgrundlagen

Haustechnik-Anlagen müssen gemäss kantonalem Bau- und Energierecht bestimmte fachtechnische Grundanforderungen erfüllen. Als fachgerecht gilt, was nach dem jeweiligen Stand der Technik möglich ist und aufgrund ausreichender Erfahrungen oder Untersuchungen als geeignet und wirtschaftlich anerkannt wird. Richtlinien, Normen und Empfehlungen staatlicher Stellen und anerkannter Fachverbände werden bei der Beurteilung mit berücksichtigt.

Für die Wasser-Haustechnik-Anlagen wird dies in der ab 01.07.2010 geltenden städtischen Wasserabgabeverordnung (AS Stadt ZH 724.100) wie folgt konkretisiert:

Art. 20 Abs. 1 Wasserabgabeverordnung

«Die Kundinnen und Kunden beziehungsweise Inhaberinnen und Inhaber von Haustechnikanlagen erstellen, ändern und unterhalten Einrichtungen auf eigene Kosten. Die Planung, die Erstellung,

die Änderung und der Unterhalt von Haustechnikanlagen richten sich nach den Vorschriften des Bundes, des Kantons, der WVZ sowie nach den Europäischen Normen und den Richtlinien des SVGW.»

Art. 21 Abs. 1 Wasserabgabeverordnung

«Leitungen, Armaturen und weitere technische Einrichtungen der Haustechnikanlagen müssen nach Europäischen Normen zertifiziert oder im Zertifizierungsverzeichnis des SVGW enthalten sein.»

Anlageteile für Trinkwasserinstallationen müssen somit entweder im «Zertifizierungsverzeichnis Wasser 2011» des SVGW aufgelistet oder nach Europäischen Normen (EN) zertifiziert sein. Im Zuge der in den vergangenen Jahren auf staatsvertraglicher Ebene betriebenen Harmonisierung mit Europäischem Recht (gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen) lässt die neue, ab 01.07.2010 geltende Wasserabgabeverordnung im Unterschied zum früheren Wasserabgabereglement alternativ zur SVGW-Zertifizierung auch eine Zertifizierung nach Europäischen Normen gelten.

Die Grundlage für die letztgenannten Europäischen Normen bildet das «Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen» (SR 0.946.526.81), welches im Jahre 2008 um das Kapitel «Bauprodukte» erweitert worden ist (Anhang I des Abkommens, Kapitel 16). Gemäss Art. 1 des Abkommens anerkennen die Europäische Gemeinschaft und die Schweiz gegenseitig die von den Konformitätsbewertungsstellen ausgestellten Berichte, Bescheinigungen, Zulassungen und Konformitätskennzeichen sowie die Konformitätserklärungen des Herstellers. Damit sollen unnötige doppelte Verfahren vermieden werden in Fällen, in denen die schweizerischen Anforderungen mit denen der EU als gleichwertig beurteilt werden. Im Abkommen werden die für die Durchführung massgeblichen Beschlüsse und Entscheidungen der EU-Kommission aufgelistet. Im Kapitel über die Bauprodukte (Kapitel 16 des Abkommens) wird die Bauprodukte-Richtlinie 89/106 EWG als anwendbar erklärt. Diese Richtlinie ist durch eine neue europäische Bauprodukte-Verordnung ersetzt worden mit einer Übergangsfrist bis zum 1. Juli 2013. Im Auftrag der EU erarbeiten die europäischen Normungsinstitute (z. B. CEN) entsprechende Europäische Normen (EN). Von den bereits existierenden harmonisierten Produkte-Normen sind erst diejenigen gültig, die im Amtsblatt der EU publiziert worden sind. In der Schweiz gibt die Schweizerische Normen-Vereinigung (SNV) Auskunft über die zu beachtenden EN-Normen. Da der SVGW zu den einzelnen EN-Normen Prüf- bzw. Zertifizierungsreglemente erlassen hat, ergibt auch das Verzeichnis dieser SVGW-Reglemente eine Übersicht über die im sanitären Bereich massgeblichen EN-Normen.

Wenn eine bestimmte Sanitärarmatur nach der entsprechenden EN-Norm zertifiziert ist, ist sie nach der geltenden städtischen Wasserabgabeverordnung zugelassen, auch wenn sie nicht im «Zertifizierungsverzeichnis Wasser» des SVGW aufgelistet ist.

Im konkreten Fall

Dass keine der vorgesehenen «Nostalgique»-Armaturen im «Zertifizierungsverzeichnis Wasser 2011» des SVGW aufgelistet sind, ist unbestritten. Wie verhält es sich bezüglich EU-Normen?

Das französische CSTB (Centre Scientifique et Technique du Bâtiment), eine offizielle, staatliche Zertifizierungsstelle, weist in ihrem mit Beschluss Nr. ... vom ... 2009 ausgestellten Zertifikat die Übereinstimmung bestimmter «Versailles»-Produkte mit den massgeblichen EN-Normen nach. Gemäss diesem Zertifikat entsprechen die beiden von der Hauseigentümerschaft für das erste Obergeschoss gewünschten Dreiloch-Lavabos «Nostalgique» mit Zweigriffmischer den entsprechenden EN-Normen. Sie sind somit in der Stadt Zürich zugelassen. Diesem Ergebnis kann sich auch die WVZ anschliessen, welche vom CSTB-Zertifikat erst über die Ombudsstelle erfahren hat. Die übrigen Armaturen hat die WVZ ohne entsprechende Zertifikate zu Recht zurückgewiesen.

Folgerungen

Die in einer Phase des Umbruchs befindliche Normenharmonisierung ist in den verschiedenen

Bereichen unterschiedlich fortgeschritten. Das darf nach Auffassung der Ombudsstelle kein Hindernis dafür sein, die jeweils eingeleitete Öffnung zum europäischen Markt auch tatsächlich umzusetzen und jeweils dem aktuellen Stand anzupassen. Neben Interessen der Import- und Exportwirtschaft kommen damit auch Konsumentinnen und Konsumenten in den Genuss einer grösseren Vielfalt des Angebots.

4. Arbeitszeugnisse

Fokus Die korrekte Ausstellung von Arbeitszeugnissen beschäftigte uns im Berichtsjahr auffallend häufig. Meist ging es nicht um die Änderung oder Ergänzung eines Details, sondern gewichtige Fragen, teils von grundsätzlicher Natur standen im Mittelpunkt. Unsere Erfahrungen legen nahe, dass Linienvorgesetzte und Personalverantwortliche sich dieser bedeutenden Führungsaufgabe künftig mit grösserer Aufmerksamkeit und Sorgfalt widmen.

Art. 73 Abs. 2 des städtischen Personalrechts bestimmt – analog zum Wortlaut der für das privatrechtliche Arbeitsverhältnis geltenden Bestimmung in Art. 330a OR: «Die Angestellten können jederzeit ein Zeugnis verlangen, das über die Art und die Dauer des Arbeitsverhältnisses sowie über ihre Leistungen und ihr Verhalten Auskunft gibt.» Dies gilt für sämtliche von der Stadt angestellten Personen, auch für Mitarbeitende, die eine zeitlich befristete Anstellung haben, selbst wenn diese auf eine kurze Zeit (z. B. ein Praktikum) beschränkt ist. Die Verweigerung des Vollzeugnisses mit der Beschränkung auf die Ausstellung einer blossen Arbeitsbestätigung ist daher nicht zulässig – wie auch der lange Verzug bei der Ausstellung des Zeugnisses. Der Rechtsanspruch auf ein korrektes, fristgerechtes und vollständiges Zeugnis resultiert aus der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers und der dazugehörenden Pflicht zur Rücksichtnahme auf das weitere berufliche Fortkommen der Mitarbeitenden. Das Zeugnis ist entsprechend wohlwollend zu formulieren.

Zu einem vollständigen Zeugnis gehören die Beurteilung der Quantität und Qualität der geleisteten Arbeit sowie eine Würdigung des Verhaltens. Es hat alle wesentlichen Tatsachen und Bewertungen zu enthalten – und es muss wahrheitsgemäss sein. Diese Anforderungen setzen voraus, dass ein Zeugnis auf die einzelne Person, die bewertet wird, eingeht und deren Leistungen bzw. Verhalten auch individuell würdigt. Eine rein schematische, ausschliesslich auf Textbausteinen aufgebaute Qualifizierung genügt diesen Ansprüchen entschieden nicht. Für die Beurteilung von Leistung und Verhalten können die Bewertungen und qualifizierenden Kommentare aus den Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgesprächen (ZBG) sinnvolle Hinweise geben. Das Zeugnis hat sich über die ganze Anstellungsdauer auszusprechen und soll ein faires Abbild der gesamten Anstellungsdauer geben. Früher erstellte Zwischenzeugnisse sind entweder in geeigneter Form zu integrieren und zu berücksichtigen, oder aber je nach Situation kann zu Beginn des Schlusszeugnisses auf die bisher erstellten Zwischenzeugnisse verwiesen werden.

Und schliesslich verlangt die Sorgfaltspflicht, dass Zeugnisse sprachlich einwandfrei verfasst werden. Wir sind immer wieder erstaunt, wie häufig dieses Gebot zur sprachlichen Klarheit und Verständlichkeit – aber auch zur fehlerfreien Grammatik und Rechtschreibung missachtet wird.

Fallbeispiel 12 **Mangelnde Individualisierung standardisierter Arbeitszeugnisse**

Sachverhalt

Barbara Isidor hat als Abteilungsleiterin in einem Pflegezentrum der Stadt Zürich gearbeitet. Nach Ablauf ihres Mutterschaftsurlaubes tritt sie aus den städtischen Diensten aus. Ihre Arbeitsleistungen und ihr Verhalten wurden stets als «gut» qualifiziert und dementsprechend in den jährlichen Mitarbeiterbeurteilungen (Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgespräche, ZBG) mit einem «C» bewertet. Mit dem Inhalt des Arbeitszeugnisses, das sie bei ihrem Austritt erhält, ist sie grundsätzlich zufrieden. Es wirkt für sie indessen ungewohnt unpersönlich. Ausserdem vermisst sie ein Wort des Dankes und ein Bedauern über ihren Weggang. In diesem Sinne wünscht sie eine Anpassung

des bestehenden Schlusssatzes, dem lediglich zu entnehmen ist, dass Frau Isidor das Unternehmen auf eigenen Wunsch verlässt. Von ihrem Vorgesetzten bringt sie in Erfahrung, dass die Arbeitszeugnisse der Pflegezentren der Stadt Zürich (PZZ) standardisiert seien und dass der Schlusssatz bei allen Mitarbeitenden mit einer «C»-Beurteilung gleich laute. Der Weggang werde im Zeugnis nur bei Mitarbeitenden bedauert, die mit «A» oder «B» qualifiziert worden seien. Frau Isidor ist über diese Auskunft erstaunt.

Gegenüber der Ombudsstelle, bei der sie sich erkundigt, bemerkt sie dabei, es sei für sie das erste Mal, dass man ihren Weggang in einem Arbeitszeugnis nicht bedaure. Sie bemängelt, dass nach den erhaltenen Auskünften die Arbeitszeugnisse aller PZZ-Mitarbeitenden mit denselben Mitarbeiterbeurteilungen etwa gleich lauteten und dementsprechend unpersönlich seien.

Abklärungen der Ombudsstelle

Die Ombudsfrau fragt bei der stellvertretenden Leiterin HR der PZZ nach, welche zur Auskunft gibt, angesichts der jährlich rund 900 zu erstellenden Arbeitszeugnisse hätten die PZZ im Oktober 2010 für alle Pflegezentren ein Zeugnistool eingeführt. Das Informatik-Tool sei auf das Kompetenzmodell der Pflegezentren ausgerichtet und umfasse Umschreibungen und Bewertungen für die einzelnen Funktionen. Es enthalte Stellenbeschreibungen und biete Vorschläge für die einzelnen Bewertungen je nach den Qualifikationen (A, B, C, D, E). Diese Bausteine könnten als Textbausteine übernommen und in der Textverarbeitung selbstverständlich individuell frei angepasst, ergänzt oder gestrichen werden. Es obliege den HR-Abteilungen in den einzelnen Pflegezentren, anhand des Personaldossiers mit Hilfe des Tools einen standardisierten Vorschlag vorzubereiten, während es Aufgabe der Linienvorgesetzten sei, die vorbereiteten Standard-Zeugnisse individuell anzupassen. Die Individualisierung werde durch die PZZ-Direktion ausdrücklich gewünscht. Wenn letzteres im konkreten Fall unterblieben sein sollte, wäre das System nicht richtig verstanden worden. Bezüglich der Formulierung des «Bedauerns» gebe es keinerlei Vorgaben. Es spreche nichts dagegen, dieses Bedauern zu äussern, wenn eine Mitarbeiterin mehrere Jahre in einem Pflegezentrum gearbeitet habe, stets gute Mitarbeiterbeurteilungen erfahren habe und von allen geschätzt worden sei. Die Ombudsfrau bedankt sich für die erhaltenen Auskünfte. Sie ist froh, sich vergewissern zu können, dass das Ziel – bei aller Rationalisierung und Standardisierung – in der Formulierung von individuell gerechten und angemessenen Arbeitszeugnissen liegt.

Ergebnis

Die Ombudsfrau bespricht das Arbeitszeugnis von Frau Isidor mit deren Vorgesetztem. Dieser räumt gerne ein, nicht alle Details des Zeugnistools gekannt zu haben. Er werde anlässlich der nächsten Abteilungssitzung auf das Thema aufmerksam machen und dabei auf die Notwendigkeit und die Möglichkeiten hinweisen, die standardisierten Arbeitszeugnisse individuell anzupassen. Aufgrund der ihm vorliegenden Informationen verzichtet er auf ein im Zeugnis zum Ausdruck gebrachtes Bedauern über die Kündigung durch die Mitarbeiterin, erklärt sich jedoch bereit, das Zeugnis am Schluss mit dem Dank für die geleisteten Dienste zu ergänzen.

Fallbeispiel 13 Arbeitszeugnis bei kurzer Beschäftigungsdauer

Sachverhalt

Valentina Federer ist von April bis zu den Sommerferien im Juli 2010 während rund dreieinhalb Monaten als Vikarin in einer Sekundarschulklasse B der Stadt Zürich tätig, wo sie Deutsch und Französisch unterrichtet. Am Ende ihres befristeten Arbeitsverhältnisses erhält Frau Federer eine Arbeitsbestätigung. Der Schulleiter schreibt ihr auf einer Karte zum Abschied zwar: «Du hast einen guten Job gemacht!». Gleichwohl ist sie darüber enttäuscht, kein Arbeitszeugnis zu erhalten, nachdem sie die schwierige Klasse mit gutem Erfolg bis zum Ende des Schuljahres geführt hat. Als sie sich nach einem Arbeitszeugnis erkundigt, erhält sie zur Auskunft, ihr Arbeitseinsatz sei zu kurz gewesen, um ihr ein qualifiziertes Arbeitszeugnis auszustellen. In dieser Zeit habe auch keine Mitarbeiterbeurteilung stattgefunden. Der Schulleiter stehe aber auf Wunsch für mündliche Referenzauskünfte zur Verfügung. Frau Federer gelangt schliesslich an die Ombudsstelle, von

der sie Aufschluss über die Rechtslage wünscht und über die sie sich gegebenenfalls die Beschaffung eines Arbeitszeugnisses erhofft.

Abklärungen der Ombudsstelle

Nach kantonalem und städtischem Personalrecht, welches ergänzend zu den Lehrpersonalvorschriften zur Anwendung gelangt, können Angestellte jederzeit ein Zeugnis verlangen, das über die Art und die Dauer des Arbeitsverhältnisses sowie über ihre Leistungen und ihr Verhalten Auskunft gibt (§ 46 Abs. 2 des kantonalen Staatspersonalgesetzes, Art. 73 Abs. 2 des städtischen Personalrechts). Dieser Zeugnisanspruch ist zwingend und unverzichtbar.

Die Ombudsstelle setzt sich mit dem Schulleiter in Verbindung, welcher jedoch an die Kreisschulpflege verweist. Letztere macht gegenüber der Ombudsstelle geltend, dass für Vikariate von kurzer Dauer die Beurteilungskriterien fehlten, da in dieser Zeit keine Aufsichtsperson den Unterricht besuche, um den es ja primär gehe. Die Ombudsfrau kann dies zwar nachvollziehen, ist aber der Meinung, die gesetzliche Aufsichtspflicht über Lehrpersonen müsse auch im Fall von befristeten Vikariaten beachtet werden, wenn auch in entsprechend angepasstem Masse. Angesichts der klaren rechtlichen Regelung der Arbeitszeugnisse müsste die Arbeitgeberin in der Lage sein, wenigstens eine minimale Beurteilung von Leistung und Verhalten abzugeben und dies in einem kurzen Arbeitszeugnis schriftlich zum Ausdruck zu bringen. Andernfalls könnten auch die erwähnten Referenzauskünfte nicht erteilt werden.

Die Kreisschulpflege kann sich dieser Ansicht anschliessen und erklärt sich bereit, für Frau Federer ein Arbeitszeugnis auszustellen.

Zweiter Anlauf der Ombudsstelle

Darauf schickt die Kreisschulpflege Frau Federer ein kurzes, als «Arbeitszeugnis» betiteltes Schreiben, das sich jedoch weder zur Arbeitsleistung noch zum Verhalten äussert. Das unvollständige Arbeitszeugnis macht zudem wegen diverser Tippfehler einen schlechten Eindruck.

Die Ombudsfrau setzt sich daher nochmals mit der Kreisschulpflege in Verbindung, bespricht mit ihr das Arbeitszeugnis und unterbreitet ihr aufgrund der Rückäusserung von Frau Federer zwei Formulierungsvorschläge zu Leistung und Verhalten. Da die Kreisschulpflege nun ihrerseits auf den Schulleiter verweist, nimmt die Ombudsfrau auch nochmals mit dem Schulleiter Rücksprache. Dieser erklärt sich mit den Vorschlägen einverstanden.

Ergebnis

Frau Federer erhält ein kurzes Arbeitszeugnis, das ihre Aufgabe als Vikarin und die Dauer des Einsatzes festhält, die Arbeitsleistung als gut qualifiziert und sich positiv zum Verhalten gegenüber Vorgesetzten und Mitarbeitenden sowie gegenüber Schülerinnen und Schülern äussert. Dabei werden ihre authentische Art und ihr guter Zugang zu den Jugendlichen lobend hervorgehoben. Das Arbeitszeugnis schliesst mit dem Dank an Frau Federer für den geleisteten Einsatz und mit guten Wünschen für ihre Zukunft.

Auf Anregung der Ombudsfrau enthält das Arbeitszeugnis am Ende den Hinweis, dass aufgrund der kurzen Anstellungsdauer keine weitergehende Beurteilung möglich sei.

Fallbeispiel 14 Mitarbeiterbeurteilungen als Basis für Arbeitszeugnisse

Sachverhalt

Von März 2006 bis Ende Dezember 2009 ist Otto Walliser Teamleiter in einer Dienstabteilung der Zürcher Stadtverwaltung. Ihm sind sechs Mitarbeitende direkt unterstellt. Aufgrund von privaten Schwierigkeiten wird ihm ab 2010 die Teamleitung entzogen und er wird in die Funktion eines Sachbearbeiters zurückgestuft. Schliesslich kündigt der Direktor und Amtschef das Arbeitsverhältnis per Ende Februar 2011. Als sich Herr Walliser nach einem Arbeitszeugnis erkundigt, erhält er zwar ein Zwischenzeugnis per Ende Dezember 2009, als er noch Teamleiter war, jedoch kein Arbeits-

zeugnis (Schlusszeugnis). Darauf wendet er sich an einen Rechtsanwalt, welcher der Geschäftsleitung der Dienstabteilung einen Vorschlag für das benötigte Arbeitszeugnis einreicht. Auf dieser Basis erstellt die Dienstabteilung ein Arbeitszeugnis und der Anwalt beendet das Mandat. Als Otto Walliser das Zeugnis dem RAV (Regionales Arbeitsvermittlungszentrum) vorlegt, äussert dieses die Befürchtung, mit einem derart schlechten Arbeitszeugnis werde Herr Walliser nie mehr eine Stelle finden. Als er das Zeugnis von einem privaten Personalberatungsunternehmen begutachten lässt, äussert dieses vernichtende Kritik und lässt daran keinen guten Faden. Da das Zeugnis zudem offensichtliche Fehler enthält, z.B. eine falsche Dauer des Arbeitsverhältnisses, wendet sich Herr Walliser an die Ombudsstelle.

Beratung in der Sprechstunde der Ombudsfrau

Die Ombudsfrau kann die Verunsicherung von Herrn Walliser zwar verstehen, beurteilt das Arbeitszeugnis indessen weniger ungünstig. Aussagen, die sich aus Interpretationen zwischen den Zeilen ergäben, kann die Ombudsfrau nicht nachvollziehen. Sie erklärt Herrn Walliser, wie das Zeugnis durch eine unvoreingenommene Person verstanden werde. Es handle sich zwar nicht um ein gutes Zeugnis, aber auch nicht um ein ungenügendes. Sie gibt Herrn Walliser zu bedenken, dass das Zeugnis weitgehend dem Vorschlag des Rechtsanwaltes entspreche. Ausserdem komme in der Ausstellung des Zwischenzeugnisses die wohlwollende Absicht der Dienstabteilung zum Ausdruck, ihm zumindest für die Zeit der Teamleitung ein gutes Zeugnis auszustellen.

Der Ombudsfrau fällt hingegen auf, dass der qualifizierende Teil des Schlusszeugnisses, auf das Herr Walliser Anspruch habe, angesichts der immerhin fünfjährigen Dauer des Arbeitsverhältnisses relativ knapp ausgefallen ist. Da das Arbeitszeugnis die gesamte fünfjährige Dauer umfassen soll und sich nicht nur auf das letzte Arbeitsjahr konzentrieren darf, das zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses geführt hat, fragt die Ombudsfrau nach den Mitarbeiterbeurteilungen (Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgesprächen, ZBG). Die periodischen Mitarbeiterbeurteilungen geben Auskunft über Leistung und Verhalten der Mitarbeitenden und bilden die Basis für ein umfassendes Arbeitszeugnis, welches sich über die gesamte Dauer des Arbeitsverhältnisses erstreckt. Herr Walliser erinnert sich, in den ersten drei Jahren jeweils mit einem «C» (gut) beurteilt worden zu sein. Als er antwortet, er habe die Beurteilungen zwar zur Kenntnis genommen, aber nicht aufgehoben, empfiehlt ihm die Ombudsfrau, sich die ZBG-Dokumente bei seinem Arbeitgeber zu beschaffen. Wenn diesen andere oder zusätzliche Beurteilungen zu entnehmen seien, könne er diese dem Amt unterbreiten mit dem Ersuchen, das Zeugnis in diesem Sinne zu ergänzen. Das Amt sei ohnehin verpflichtet, die offensichtlichen Fehler zu korrigieren.

Ergebnis

In der Folge teilt Herr Walliser der Ombudsfrau mit, er habe sich an ihren Rat gehalten und sei so vorgegangen, wie sie ihm empfohlen habe. Nun habe er endlich ein Arbeitszeugnis erhalten, das für ihn akzeptabel sei.

5. Grundsatzfrage:

Gescheiterte Anstellung: Kampf gegen Windmühlen einer psychisch beeinträchtigten Person

Thematische Einführung

Für die laufende Legislaturperiode 2010–2014 hat der Stadtrat zusätzlich zu den vier Legislaturschwerpunkten einen Fokus auf das Thema «Menschen mit Behinderung» gelegt. Dazu erklärt er, er strebe an, «die noch vorhandenen Schranken und Hindernisse beim Zugang zu Bauten und Einrichtungen, aber auch zu Informationen, Dienstleistungen und Arbeitsplätzen in der Stadtverwaltung weiter abzubauen. Es geht dabei um einen weiteren Schritt zur Gleichstellung aller Menschen, die in Zürich leben, und um die Realisierung einer Vorgabe, die sowohl in der Bundes- als auch in der Kantonsverfassung festgehalten ist.»

Die Formen von Behinderungen und Einschränkungen sind vielfältig, nicht immer sichtbar oder offensichtlich erkennbar. Dementsprechend sind auch Aspekte zu beachten, die nicht zu den nahe-

liegenden Massnahmen, wie beispielsweise rollstuhlgängige Räumlichkeiten und andere bauliche Vorkehren, gehören. Zu denken ist dabei auch an die Integration von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen – beispielsweise, wie im nachfolgend geschilderten Fall, Depressionen. Die Erfahrungen, die Hans-Ulrich Baumgartner, wie wir unseren Klienten hier nennen wollen, machen musste, steht nicht nur in klarem Widerspruch zum stadträtlichen Fokus, sondern ebenso zur Zielsetzung der am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Revision der Invalidenversicherung (IV) 6a. Diese Revision will die bisherigen vom Gesetz vorgesehenen Anstrengungen zur beruflichen Integration erweitern und verstärken, damit Menschen, die bereits eine IV-Rente beziehen, soweit als möglich wieder berufstätig sein können. Wie das zuständige Bundesamt für Sozialversicherung in seinem Faktenblatt zur Revision festhält, leistet die Revision «einen massgeblichen Beitrag zur finanziellen Konsolidierung der IV.» Die Aufforderung zur Integration von Menschen mit unterschiedlichsten Behinderungen in den Arbeitsprozess und spezifisch der Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt werden auch die Arbeitgeberin Stadt Zürich künftig vermehrt herausfordern.

Die Ombudsstelle erfährt immer wieder, wie schwierig es sein kann, diesem Thema gerecht zu werden und dass in konkreten Fällen der Zugang auch zu einer städtischen Anstellung mitunter erschwert ist. Das folgende Fallbeispiel zeigt dies besonders anschaulich auf. Herr Baumann hat erlebt, zu welch kräfteraubendem und unwürdigem Kampf gegen Windmühlen es für die Betroffenen werden kann, wenn sich Verwaltungsabteilungen hilflos beziehungsweise überfordert verhalten. Während der rund zwei Jahre, in denen die Ombudsstelle mit diesem Geschäft betraut war, wurden die Schwierigkeiten der involvierten städtischen Stellen, fehlendes spezifisches Wissen, die ausbleibenden Absprachen innerhalb der Verwaltung sowie die mangelnde Koordination mit der IV-Stelle und Fachorganisationen deutlich.

Sachverhalt

Herr Baumgartner bezieht wegen seiner Depressionen eine IV-Rente zu 100 Prozent und hat erfolgreich ein viermonatiges Teilzeit-Praktikum als Architekt in einem städtischen Amt absolviert. Er hat sich um eine Anstellung bei der Stadt bemüht und nun eine Absage erhalten. Herr Baumgartner ist Mitte vierzig. Er hatte nach Abschluss seines Studium als Assistent an einer Schweizer Hochschule gearbeitet und in diversen privatwirtschaftlichen Betrieben seines Studienfaches Praxiserfahrung gesammelt. Herr Baumgartner hätte gerne eine Stelle angetreten, in der er seine berufliche Erfahrung und Weiterbildung einbringen könnte. Aufgrund seiner Erkrankung braucht er einzig eine klare Tagesstruktur und Zeit für Kompensation; er ist nach Einschätzung seines Arztes nach einem Einstieg mit einem 50-Prozent-Pensum bei progressiver Steigerung bis zu 80 Prozent arbeitsfähig. Herr Baumgartner selbst ist diesbezüglich zuversichtlich, hat sich doch seine Gesundheit während des städtischen Praktikums, das er als unbezahlten Arbeitsversuch von Februar bis Mai 2009 absolvierte, merklich verbessert. Von den Vorgesetzten erhielt er eine gute Bewertung seines Einsatzes. Trotzdem konnte Herr Baumgartner nach Abschluss des Praktikums nicht weiter beschäftigt werden, da im Amt keine offene Stelle bzw. keine freien Stellenprozente zur Verfügung standen.

Der hochmotivierte Herr Baumgartner wandte sich daher an seine frühere Bereichsleiterin im städtischen Amt, die der zuständigen Departementsleitung die Situation schilderte. Dieses Stadtratsmitglied bittet Anfang Juni per Mail die Direktion von Human Resources Management HRZ um Unterstützung, um für Herrn Baumgartner eine Anstellung im Rahmen einer Sozialstelle oder einer andern geeigneten Möglichkeit zu schaffen. Die Leitung des städtischen Case-Managements antwortet einen Monat später, man werde sich für eine pragmatische Lösung und eine Win-win-Situation einsetzen. Die dazu erforderlichen Abklärungen benötigten noch etwas Zeit. Mitte September erfährt Herr Baumgartner mündlich, dass HRZ leider keine Möglichkeit sehe, aus dem Sozialstellenfonds, der für die berufliche Wiedereingliederung von erkrankten Mitarbeitenden der Stadt vorgesehen sei, eine Anstellung zu ermöglichen. Die Finanzierung müsse von der Dienstabteilung, die Herrn Baumgartner beschäftigen wolle, selbst finanziert und organisiert werden.

Für Herrn Baumgartner ist diese negative Antwort schwer verständlich. Zum einen fühlt er sich gegenüber städtischen Angestellten unfair behandelt. Zum andern findet er es stossend, so lange auf eine Antwort warten zu müssen, die schliesslich entgegen den ersten Rückmeldungen einen

negativen Entscheid beinhaltet. In dieser Situation wendet sich Herr Baumgartner Anfang Oktober 2009 an die Ombudsstelle und gibt seine Zustimmung, dass die Ombudsfrau mit allen relevanten Personen Rücksprache nehmen kann. Bei ihren Abklärungen bei Behindertenorganisationen und der zuständigen IV-Stelle um zu eruieren, welche Unterstützungsprogramme es in solchen Fällen gibt, stösst die Ombudsfrau auf konkrete Unterstützungsangebote sowohl bezüglich der Begleitung einer Anstellung wie auch einer finanziellen Beteiligung. Sie informiert die zuständige Bereichsleiterin, bei der sich Herr Baumgartner um eine Stelle bemüht hatte, darüber. Die Bereichsleiterin, die erst von Herrn Baumgartner selbst erfuhr, dass er eine Absage erhalten hatte, erklärt, sie hätte genügend Arbeit für Herrn Baumgartner, der sich im Praktikum bewährt habe, aber sie habe keine freien Budgetmittel. Sie hätte sich vorstellen können, ihn als freien Mitarbeiter zu beschäftigen. Wegen eines personellen Wechsels in der Führungsetage und den damit einhergehenden Veränderungen sowie der momentanen Verunsicherung im Amt rät die Bereichsleiterin aber im Moment von einer solche Lösung ab und schlägt vor, bis Anfang des neuen Jahres zuzuwarten. Als die Ombudsstelle im Januar 2010 nachhakt, hatte sich an dieser Situation nichts geändert. Aufgrund der Reorganisation betrachtet die Bereichsleiterin, obwohl sie für Herrn Baumgartner nach wie vor Arbeit hätte, eine Anstellung vor März 2010 nicht für sinnvoll. Die Ombudsfrau informiert inzwischen den Direktor HRZ über den aktuellen, noch immer unbefriedigenden Zwischenstand und hat regelmässig mit Herrn Baumgartner Kontakt. Herr Baumgartner zeigt Verständnis für diese Situation, drückt aber seinen klaren Willen aus, möglichst bald eine berufliche Tätigkeit aufnehmen zu können.

Anfang März stellt sich Herrn Baumgartner ein nächstes Problem: Ihm droht nun – aufgrund der im vergangenen Herbst in Aussicht gestellten Anstellung bei der Stadt – eine Kürzung seiner IV-Rente um die Hälfte. Er wehrt sich mit fachlicher Hilfe erfolgreich dagegen. In der Folge führt die Ombudsstelle verschiedene Gespräche mit der IV, die die Begleitung und Beratung aller Beteiligten während der Anstellung durch einen Job-Coach vorschlägt, mit Herrn Baumgartner, der zwischenzeitlich ungeduldig reagiert, und mit der Betriebsleiterin. Diese würde Herrn Baumgartner nach wie vor gerne beschäftigen, schätzt die Situation im Amt dafür aber nach wie vor als ungünstig ein.

Es ist inzwischen Juli. Die Ombudsstelle stellt auch den Kontakt zwischen dem bei der IV-Stelle Verantwortlichen und der Betriebsleiterin her. Die Ombudsfrau bespricht die Problematik anlässlich einer allgemeinen Aussprache mit der Departementsleitung. Sie nimmt nach der Sommerpause erneut Kontakt mit der Betriebsleiterin, Herrn Baumgartner und der IV-Stelle auf. Das Fachamt, in dem Herr Baumgartner beschäftigt werden soll, erklärt, weder Stellenprozente noch Geld zur Verfügung zu haben. Herr Baumgartner ist es zwischenzeitlich gesundheitlich schlechter gegangen und musste wieder vermehrte ärztliche Unterstützung beanspruchen.

Im Oktober erklärt sich nun die IV-Stelle bereit, ab Februar 2011 für sechs Monate eine 50%-Integrationsstelle zu finanzieren. Diese ist als Einstieg gedacht mit der Möglichkeit, bei positiver Entwicklung durch eine ordentliche Anstellung durch die Stadt abgelöst zu werden. Herr Baumgartner tut sich schwer mit dem Gedanken, erneut nur für ein halbes Jahr eine sichere Beschäftigung zu haben und zögert zunächst, ob er auf dieses Angebot eintreten möchte. Ende Jahr stimmt er ihm zu. Bevor es nun zum Arbeitsbeginn kommen kann, teilt die für die Arbeitszuteilung im Amt zuständige Person Herrn Baumgartner mit, sie habe ihre Kündigung eingereicht und werde das Amt verlassen. Sie werde sich aber dafür einsetzen, dass es zu einer geeigneten Beschäftigung für Herrn Baumgartner kommen werde. Anfang März teilt Herr Baumgartner der Ombudsfrau mit, er könne die ihm angebotene Arbeit nicht annehmen. Sein Arbeitsplatz sei in einem Keller vorgesehen, mit nur kleinen Fenstern, die weit oben zum Tageslicht angebracht seien, und praktisch ohne Sozialkontakt. Zudem würde die Arbeit darin bestehen, Karteikarten alphabetisch zu ordnen und im PC zu erfassen. Würde er nicht schon an Depressionen leiden, würde er es spätestens an diesem Arbeitsplatz. Der Personalverantwortliche habe ihm auch erklärt, er werde niemals eine unbefristete Anstellung in diesem Amt erhalten.

In den folgenden Wochen hält die Ombudsfrau Rücksprache mit der Departementsleitung, die gewünscht hatte, jeweils über das Geschehen informiert zu werden, Herrn Baumgartner sowie einem

neuen Mitglied der Geschäftsleitung des Amtes, das sich bereit erklärte, eine geeignete Beschäftigung für Herrn Baumgartner neu zu prüfen. Er könne nichts versprechen, spüre im Amt auch viel Widerstand, werde sich der Sache aber annehmen. Die laufende Reorganisation absorbiere nach wie vor Kräfte; es würde auch dringend neues Personal gesucht, aber mit einem andern Profil als Herrn Baumgartners. Einen Monat später, es ist nun Anfang Juli 2011, meldet sich das GL-Mitglied wieder. Es habe bei seinen Abklärungen eine Mitarbeiterin ansprechen können, die in ihrem Bereich eine Beschäftigung von Herrn Baumgartner für möglich erachte. Diese Mitarbeiterin wäre froh, einen Lebenslauf von Herrn Baumgartner zu erhalten, um sich für ein persönliches Gespräch mit ihm vorbereiten zu können. Die Ombudsfrau teilt dies Herrn Baumgartner mit. Er möchte sich die Sache überlegen und benötigt dafür etwas Zeit. Nach wiederholten Kontakten zwischen der Ombudsfrau und ihm teilt er Anfang Oktober mit, er wolle nun definitiv von diesem Angebot keinen Gebrauch machen. Er sei durch das unbestimmte Verhalten der Stadt in den letzten beiden Jahren immer wieder destabilisiert worden und sehe es bei der erneuten Ungewissheit als die bessere Lösung an, seinen Einsatz um eine Anstellung bei der Stadt Zürich einzustellen.

Der Ombudsstelle bleibt nichts anderes mehr übrig, als nach zweijährigem Versuch der Vermittlung und Koordination allen Beteiligten das Scheitern ihrer Bemühungen rückzumelden.

Perspektive

HRZ hat per 1. Januar 2012 in der Abteilung Gesundheitsmanagement/Diversity eine neue Koordinationsstelle «Gleichstellung Menschen mit Behinderung» geschaffen. Die mit 90 Stellenprozenten versehene Stelle hat zum Ziel, Dienstabteilungen und Departemente wirksam mit Wissen, Vernetzung und konkreter Hilfe zu unterstützen, damit die Anstellung und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen künftig vermehrt gelebt und für alle Beteiligten möglichst erfolgreich umgesetzt werden kann. Für das nun zu entwickelnde Arbeitskonzept ist vorgesehen, bewusst jede Form der Behinderung und gesundheitlichen Einschränkung in die neue Aufgabe einzubeziehen. Dabei wird es nicht, wie im Auftrag des städtischen Case-Managements, ausschliesslich darum gehen, bereits bei der Stadt Angestellte zu berücksichtigen, sondern auch um die Ausbildung und Anstellung von Menschen mit Behinderungen, die bisher noch nicht für die Stadt tätig waren. Nicht nur das hier geschilderte eindruckliche Negativbeispiel, sondern auch weitere Erfahrungen der Ombudsstelle mit der Fragestellung bestätigen, dass diese, die beiden Kriterien umfassende, offene Konzeption Voraussetzung ist für eine erfolgreiche Umsetzung des vom Stadtrat beschlossenen Fokus. Nach einem ersten ausführlicheren Kontakt mit der neuen Koordinationsstelle freut sich die Ombudsfrau auf die künftige Zusammenarbeit.

«Eine auf konkreten Einzelfällen basierende Stellungnahme der Ombudsstelle zu rechtlichen Fragen hat bekanntlich eine grosse Stärke im Vergleich zur eher abstrakten und allgemeinen Auseinandersetzung mit Rechtsfragen. Denn im Einzelfall, wo bestimmte Menschen in einer konkreten Lebenslage betroffen sind, werden die Probleme bis ins Detail analysiert und illustriert. Dadurch gewinnt die rechtliche Beurteilung an Qualität, wobei sie gleichzeitig auch davon geprägt ist, dass sie im Rahmen der Verantwortung, die aktuellen Verhältnisse einer bestimmten Person zu beeinflussen, erfolgt.»

Hans Gammeltoft-Hansen

Parlamentarischer Ombudsmann Dänemarks (bis Februar 2012)

«In einer zunehmend virtuellen Welt spielt der persönliche Kontakt mit der ‹eigenen› lokalen Ombudsperson eine besonders grosse Rolle. Solche Kontakte lassen sich meines Erachtens nicht mit Hilfe von sozialen Medien wie Facebook auf eine technisch virtuelle und gleichzeitig inhaltlich persönliche Ebene verlagern.»

Rita Passemiers

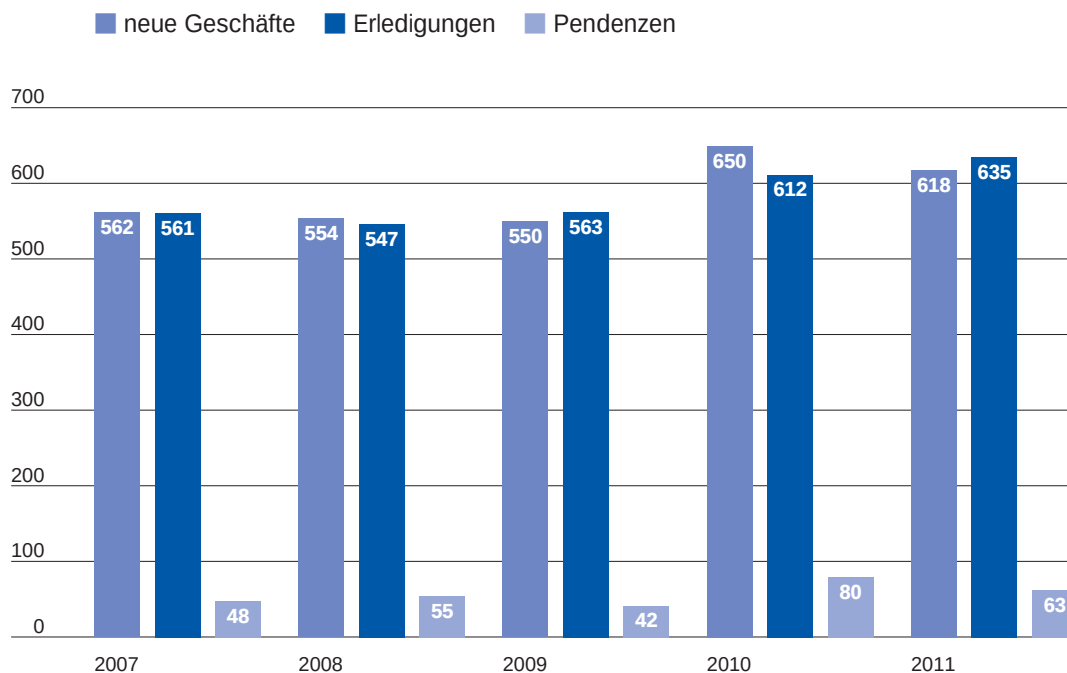
Parlamentarische Ombudsfrau der Stadt Gent

Zitate aus **«Ombudsarbeit mit Zukunft. Ausrichtung und Ansprüche»**

Das Taschenbuch ist anlässlich des vierzigjährigen Bestehens der Ombudsstelle Ende 2011 erschienen und kann kostenlos bestellt werden: Telefon 044 261 37 33 oder info.omb@zuerich.ch

1. Übersicht

Seit 2007 verzeichnet die Ombudsstelle eine erhebliche Zunahme der Geschäftslast. In den vorangegangenen zehn Jahren waren es durchschnittlich 450 neue Geschäfte pro Jahr, danach mehr als 550 (vgl. untenstehende Grafik). Im Jahr 2011 sind mit 618 Neueingängen wie im Vorjahr erneut mehr als 600 neue Geschäfte eingegangen. Auch die Anzahl der zusätzlich zu den Geschäften bearbeiteten Anfragen (vgl. unten, Abschnitt 5) liegt erneut oberhalb der Tausender-Marke. Da die Ombudsstelle im Laufe des Jahres 2011 insgesamt 635 Geschäfte abschliessen konnte, verminderte sich die im Vorjahr angestiegene Pendenzenzahl wieder: Am 31. Dezember 2011 waren noch 63 Geschäfte pendent; sie sind alle im Berichtsjahr eingegangen.



2. Angaben zu den im Jahr 2011 neu eingegangenen Geschäften

Externe / interne Geschäfte

Der Anteil der verwaltungsexternen Geschäfte beträgt 75 % (463 Geschäfte), derjenige der verwaltungsinternen Fälle (Personalgeschäfte) 25 % (155 Geschäfte). Damit ist das Verhältnis zwischen externen und internen Geschäften im Vergleich zum Vorjahr praktisch unverändert geblieben (Vorjahr: 73 % / 27 %). Auffällig bleibt auch in diesem Jahr bei einem insgesamt ausgewogenen Geschlechterverhältnis (48 % Männer / 52 % Frauen) die Verteilung bei den verwaltungsinternen Fällen: Hier haben sich doppelt so viele Frauen wie Männer an die Ombudsstelle gewandt.

	männliche Personen	weibliche Personen	juristische Personen	Summe
Externe Geschäfte	246 (40%)	215 (35%)	2 (0%)	463 (75%)
Interne Geschäfte	51 (8%)	104 (17%)	-	155 (25%)
Total	297 (48%)	319 (52%)	2 (0%)	618 (100%)

Verteilung auf Departemente und Dienstabteilungen

Die 618 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 Personal-Geschäfte
Allgemeine Verwaltung	6	1.0 %	
Verschiedene			3
Präsidialdepartement	23	3.7 %	
Allgemein			3
Bevölkerungsamt			1
Übrige			2
Finanzdepartement	38	6.1 %	
Liegenschaftenverwaltung			
Steueramt			6
Organisation und Informatik (OIZ)			3
Polizeidepartement	97	15.7 %	
Stadtpolizei			6
Schutz & Rettung			4
Dienstabteilung Verkehr (DAV)			
Stadtrichteramt			
Übrige			
Gesundheits- und Umweltdepartement	65	10.5 %	
Allgemein			
Stadtspital Waid			6
Stadtspital Triemli			14
Pflegezentren			12
Städtische Gesundheitsdienste			3
Altersheime			10
Umwelt- und Gesundheitsschutz			2
Stiftung Alterswohnungen			1
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	22	3.6 %	
Entsorgung+Recycling			3
Grün Stadt Zürich			1
Tiefbauamt			1
Übrige			1
Hochbaudepartement	16	2.6 %	
Immobilien-Bewirtschaftung			5
Amt für Baubewilligungen			
Übrige			
Departement der Industriellen Betriebe	33	5.3 %	
Elektrizitätswerk			3
Verkehrsbetriebe			4
Übrige			1
Schul- und Sportdepartement	49	8.0 %	
Schulamt			10
Volksschule			8
Übrige			8

Sozialdepartement	262	42.4%		
Support Sozialdepartement			11	6
Soziale Einrichtungen u. Betriebe			14	9
Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV			43	
Soziale Dienste (SOD)			168	17
Vormundschaftsbehörde inkl. Mandate der SOD			17	
Asylorganisation			4	1
Übrige			5	1
Andere Zuständigkeit	7	1.1%	7	
Total	618	100.0%	618	155

Eingangsart

Mündlich (Telefon, persönliche Anmeldung)	479	(77%)
Schriftlich (Brief, Fax, E-Mail)	139	(23%)

3. Persönliche Angaben zu den Beschwerdeführenden

Vorbemerkung

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

Alter

Die Personen, die im Jahre 2011 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
2 %	16 %	34 %	34 %	9 %	5 %

Staatsangehörigkeit

Wie im Vorjahr besteht die Mehrheit der Klientinnen und Klienten aus Schweizerinnen und Schweizern. Die übrigen Beschwerdeführenden gehören 22 verschiedenen Nationen an. Am zweithäufigsten stammen Klientinnen und Klienten aus Deutschland, am dritthäufigsten aus Italien.

Wohnort

8004 Kreis 4	48
8048 Altstetten	40
8038 Wollishofen	26
8050 Oerlikon	26
8037 Wipkingen	26
8051 Schwamendingen	24
8003 Kreis 3	24
8046 Affoltern	23
8057 Hirschwiesen	21
8055 Heuried	19
8047 Albisrieden	19
8049 Höngg	18
8032 Neumünster	18
8006 Kreis 6	17
8052 Seebach	16
8008 Kreis 8	15
8005 Kreis 5	11
8001 Kreis 1	10
8053 Witikon	10
8044 Zürichberg	10
Übrige (weniger als 10 Geschäfte)	36
Stadt Zürich	457
übrige Gemeinden im Kanton Zürich	82
Kanton Zürich	539
Kanton Aargau	11
übrige Kantone	59
Schweiz	609
Ausland	9

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 635 Geschäfte, die im Jahre 2011 abgeschlossen werden konnten, 48 Tage (Vorjahr 44 Tage). Drei Viertel 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
112	185	186	77	57	18
18%	29%	29%	12%	9%	3%

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 der Ombudsfrau, um sich vom Problem an Ort und Stelle ein Bild zu machen:

Mündliche Auskünfte der Verwaltung	824
Vernehmlassungen der Verwaltung	469
Besichtigungen durch die Ombudsstelle	8

Erledigungsart

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

- in 548 Fällen (86 %) durch entsprechende Protokollierung nach persönlicher oder telefonischer Bekanntgabe des Abklärungs- bzw. Vermittlungsergebnisses
- und in 87 Fällen (14 %) 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 18 % (Vorjahr: 18 %), der Vermittlungsanteil mit vorausgegangener Beschwerdeprüfung 14 % (Vorjahr: 12 %), der Anteil reiner Vermittlungen 17 % (Vorjahr: 17 %) und der Informations- und Beratungsanteil 42 % (Vorjahr 41 %). Bei den internen Geschäften ist der Informations- und Beratungsanteil erfahrungsgemäss höher (62 %, nämlich 108 von insgesamt 176 internen Geschäften). Unter der Spalte «Rückzug» wurden diejenigen 63 Fälle separat erfasst, in denen nach Eröffnung des Geschäfts eine Abklärungs- oder Vermittlungstätigkeit der Ombudsstelle nicht mehr nötig wurde (9 %, Vorjahr: 12 %).

In 37 % 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 nur in 12 % aller Geschäfte zu verzeichnen.

Lässt man die erfolgsneutralen Geschäfte («Information und Beratung» sowie «Rückzug») ausser Betracht, so ergibt dies insgesamt 308 Geschäfte, die sich wie folgt verteilen:

- ganze oder teilweise Gutheissung bzw.
 - gänzlich oder teilweise erfolgreiche Vermittlung: 231 Geschäfte (75 %)
- Abweisung der Beschwerde oder erfolglose Vermittlung: 77 Geschäfte (25 %)

Eine aussagekräftige Auswertung der in den 635 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 Gutheissung teilweise Gutheissung Abweisung			Beschwerde und Vermittlung* Gutheissung bzw. erfolgreich teilweise Gutheissung / Vermittlungslösung Abweisung bzw. erfolglos			Vermittlung** erfolgreich teilweise erfolgreich erfolglos			Information und Beratung	Rückzug, Intervention nicht mehr nötig	Total
Externe Geschäfte	17	26	59	18	39	7	45	42	6	156	44	459
Interne Geschäfte	0	3	3	13	12	0	8	8	2	108	19	176
zusammen	17	29	62	31	51	7	53	50	8	264	63	635
Prozentual	3 %	5 %	10 %	5 %	8 %	1 %	8 %	8 %	1 %	42 %	9 %	100 %

* Vermittlung im Anschluss an eine Beschwerdeprüfung

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

5. Anfragen

Unter «Anfragen» sind Anliegen zu verstehen, die wegen geringen Bearbeitungsaufwandes die Eröffnung eines eigentlichen Geschäftes nicht rechtfertigen. 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 2011 insgesamt 1017 derartige Anfragen behandelt. Die Anzahl Anfragen liegt damit wie im Vorjahr (1073) über der Tausender-Marke.

Der Anteil derjenigen Anfragen, welche die Zürcher Stadtverwaltung anbelangen und für welche die Ombudsstelle zuständig ist, macht 43.5 % aus (442 Anfragen).

Stadtverwaltung (städt. Ombudsstelle zuständig)	442
Rechtsmittelverfahren / Gericht	31
kantonale Steuerangelegenheiten	15
nicht-städtische Ausländerfragen	22
nicht-städtische Sozialversicherung	50
nicht-städtische Krankenkassenprobleme	31
nicht-städtische Patientenfragen	29
privates Arbeitsvertragsrecht	22
Privatversicherung	11
privates Mietvertragsrecht	23
privatrechtliche Konsumentenschutzfragen	28
übrige privatrechtliche Probleme	41
übrige	272
Total	1017

«Ombudsstellen, in Zürich aus der Überlegung der Etablierung einer unabhängigen Kontrolle der Verwaltung wie zur Durchsetzung individueller Gerechtigkeitsansprüche geschaffen, können im heutigen Verständnis als Bestandteil von Governance begriffen werden. Ombudsstellen kommt eine intermediäre Funktion zu, weil sie zwischen antragstellenden Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung vermitteln. (...) Good Governance in der Verwaltung ist ein wesentliches Ziel der Tätigkeit von Ombudsstellen.»

Otfried Jarren

Ordinarius für Publizistikwissenschaft an der Universität Zürich

«Zwischen der Aufforderung nach einer offenen, auf Befähigung und Commitment ausgerichteten Führungskultur im Innenverhältnis der Verwaltung und einem Verwaltungshandeln, das sich in der Aussenbeziehung zu den Bürgerinnen und Bürgern an Kooperation und Partnerschaftlichkeit orientiert, zeigen sich starke Parallelen: Hier wie dort stehen Anliegen wie Dialog, Teilhabe, Empowerment, Mündigkeit und Gemeinschaftssinn im Vordergrund. (...) Der Grad der Bürgerorientierung und Partnerschaftlichkeit steht in direkter Abhängigkeit zu der im Innenverhältnis gelebten Führungskultur.»

Monika Binkert

Beraterin für Strategie, Change, Start-up und Management auf Zeit

Zitate aus **«Ombudsarbeit mit Zukunft. Ausrichtung und Ansprüche»**

Das Taschenbuch ist anlässlich des vierzigjährigen Bestehens der Ombudsstelle Ende 2011 erschienen und kann kostenlos bestellt werden: Telefon 044 261 37 33 oder info.omb@zuerich.ch