



Stadt Zürich

Beauftragte in Beschwerdesachen · Ombudsfrau

Bericht 2018



Stadt Zürich

Beauftragte in Beschwerdesachen · Ombudsfrau

Bericht 2018

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 2018.

Zürich, April 2019

Die Beauftragte in Beschwerdesachen

Claudia Kaufmann
Ombudsfrau

Ombudsstelle der Stadt Zürich

Ombudsfrau	Dr. iur. Dr. h.c. Claudia Kaufmann
Juristische Mitarbeiterinnen	RAin lic. iur. Ursula Spörri, lic. iur. Bettina Vescoli
Kanzleisekretär	Joachim Boss
Kanzleisekretärin	Esther Knecht
Juristische PraktikantInnen	MLaw Patrick Burger, MLaw Ana-Marija Malic

Adresse Oberdorfstrasse 8
8001 Zürich

Telefon 044 412 00 30

Fax 044 412 00 31

E-Mail info.omb@zuerich.ch

Internet www.stadt-zuerich.ch/ombudsstelle

Sprechstunden nach Vereinbarung

Inhalt

3 Die Verwaltung im Spiegel von Beschwerden und Anliegen des städtischen Personals

15 Problemschwerpunkte

- 16 1. Praxisfälle aus dem verwaltungsinternen Bereich
- 17 Fallbeispiel 1: Ausschluss vom Tagesgeschäft
- 19 Fallbeispiel 2: Erschwerte Wiederaufnahme des Berufslebens nach Erkrankung
- 22 Fallbeispiel 3: Langes Ringen um ein korrektes Arbeitszeugnis
- 24 Fallbeispiel 4: Festhalten an einer Versetzung trotz erfolgter Kündigung

- 26 2. Die UN-Behindertenkonvention und ihre erforderliche Umsetzung
- 27 Fallbeispiel 5: Transportverweigerung eines Elektro-Scooters
- 29 Fallbeispiel 6: Wohnungssuche mit unnötigen Hindernissen
- 30 Fallbeispiel 7: Erforderliche Anzahl Förderstunden
- 32 Fallbeispiel 8: Schwer sichtbare Haltestellentafeln

- 33 3. Unterstützung bei der Konkretisierung von KESB-Entscheiden
- 35 Fallbeispiel 9: Rollenwechsel
- 38 Fallbeispiel 10: Wenn der Pate die Vaterrolle übernimmt
- 41 Fallbeispiel 11: Anspruchsvolle Besuchsrechtsregelung
- 44 Fallbeispiel 12: Brüchiges Vertrauen und erschwerte Zusammenarbeit

- 46 4. Bedürfnisse nach Klarstellung und Informationssicherung
- 47 Fallbeispiel 13: Eine fatale Verwechslung
- 49 Fallbeispiel 14: Der eigene Wahrnehmungsbericht als Gegendarstellung
- 50 Fallbeispiel 15: Hinterlegung einer ärztlichen Bescheinigung

- 51 5. Grundsatzfrage: Das Gebot der Transparenz

59 Statistik

- 60 1. Übersicht
- 60 2. Angaben zu den im Jahre 2018 neu eingegangenen Geschäften
- 63 3. Persönliche Angaben zu den Beschwerdeführenden
- 64 4. Bearbeitung und Ergebnisse
- 66 5. Anfragen

Die Verwaltung im Spiegel von Beschwerden und Anliegen des städtischen Personals

In den Jahresberichten der Ombudsfrau nehmen die vom städtischen Personal eingereichten Beschwerden und Anliegen relativ wenig Raum ein. In der Statistik werden sie zwar jeweils aufgeführt und können auch nach Departementen und Dienstabteilungen miteinander verglichen werden. Auch bei der Bearbeitungsart und der Wirkung werden sie einzeln ausgewertet (Seite 61 f., 65). Hingegen dienen sie nur selten als Fallbeispiele. Dies hat vor allem einen Grund: Mitarbeitende der Stadtverwaltung, die sich an die Ombudsstelle wenden, verzichten überdurchschnittlich oft darauf, dass die Ombudsfrau mit Vorgesetzten, Personaldiensten oder andern Fachstellen der Verwaltung Kontakt aufnimmt. Für sie sind die Wahrung und Garantie der Vertraulichkeit von entscheidender Bedeutung. Dieses Faktum erklärt auch den überdurchschnittlich hohen Anteil an der Beratungstätigkeit bei Personalgeschäften. Aber auch dort, wo die Ombudsstelle mit Zustimmung der Mitarbeitenden nach aussen treten kann und vermittelnd tätig wird oder Beschwerdeverfahren führt, muss das berechnete Bedürfnis nach Geheimhaltung und Persönlichkeitsschutz prioritär gewertet werden. Auch ohne die Nennung von Personennamen, Funktionen und Dienstabteilungen gibt es häufig einen kleinen Kreis von Personen, der die dargestellten Fallbeispiele zuordnen kann oder zumindest glaubt, dazu in der Lage zu sein. Gleichwohl scheint es uns angezeigt, die internen Geschäfte als diesjährigen Schwerpunkt zu wählen. Neben dem beträchtlichen Anteil der Personalfälle an unserer Tätigkeit spricht auch die inhaltliche Bedeutung der entsprechenden Themen dafür. Sie werfen über den Einzelfall hinaus häufig strukturelle und führungsspezifische Fragestellungen auf. Und schliesslich erlaubt die Behandlung von Personalgeschäften der Ombudsstelle einen vertieften Blick in die Verwaltung und erweitert ihre aus der übrigen Fallführung gewonnene Optik.

Häufigkeit Von den im Berichtsjahr insgesamt eingereichten 551 Geschäften wurden 208 Beschwerden, Vermittlungen und Beratungen von städtischen Mitarbeitenden ausgelöst. Der Anteil an Personalgeschäften – also verwaltungsinternen Fällen – macht somit 38 Prozent aus. Auch bei den von der Ombudsstelle erteilten Auskünften und Kurzberatungen, die wir unter der Kategorie Anfragen zusammenfassen (Seite 66), entfällt ein grosser Teil auf Anliegen der Angestellten. Diese Zahlen entsprechen der Entwicklung der vergangenen fünf Jahre. Während bis zum Jahr 2013 verwaltungsinterne Fälle stets weniger als 30 Prozent unserer Geschäfte betrugen, stieg ihr Anteil im Jahr 2014 auf 37 Prozent (200 Geschäfte) und blieb auf diesem relativ hohen Niveau bestehen (2015: 202 Geschäfte, 2016: 194 Geschäfte, 2017: sogar 235 Geschäfte). Der damalige Anstieg ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die städtische Personalabteilung HRZ ihr Beratungsangebot für Mitarbeitende mit beruflichen und/oder persönlichen Schwierigkeiten bzw. bei Arbeitskonflikten Anfang 2014 eingestellt hat. Die Ombudsfrau machte damals im Jahresbericht zudem die folgende Feststellung: Neben der quantitativen Zunahme sei ihr bei vielen Personalgeschäften vor allem auch die Zunahme der Komplexität und die Folgeschwere für die Betroffenen aufgefallen. Entsprechend zeitintensiv falle die Bearbeitung dieser Fälle aus. An der Gültigkeit dieser Aussage hat sich in den vergangenen Jahren nichts geändert, im Gegenteil.

Zuständigkeit Es gehört zu den Eigenheiten der allermeisten parlamentarischen Ombudsstellen der Deutschschweiz, dass nicht nur Bürgerinnen und Bürger, die sich mit dem (Nicht)Handeln der Verwaltung schwertun, sich an die Ombudsperson wenden können, sondern im gleichen Masse auch die Mitarbeitenden bei Schwierigkeiten in ihrem Arbeitsalltag. Diese Zuständigkeit kennt unseres Wissens keine ausländische parlamentarische Ombudsstelle. Und interessanterweise wird diese Kompetenz in den Rechtsgrundlagen der entsprechenden Institutionen in der Romandie explizit ausgeschlossen. So lautet beispielsweise die entsprechende Bestimmung für den Kanton Waadt: «La loi ne s'applique pas aux litiges relatifs aux relations de travail entre l'Etat et ses collaborateurs» (Art. 3 Abs. 2, Loi sur la Médiation administrative [LMA], 170.31). Die entsprechende Regelung für die seit April 2019 bestehende Ombudsstelle des Kantons Genf lautet sinngemäss: «Elle ne s'applique pas aux litiges relatifs aux relations de travail entre l'administration et ses collaborateurs et collaboratrices» (Art. 2 Abs. 3, Loi sur la médiation

administrative dans le canton de Genève, 11276). Interessanterweise findet sich in den meisten gesetzlichen Vorschriften der Deutschschweizer Stellen aber keine positive, explizite Nennung der Zuständigkeit für die Behandlung von Personalangelegenheiten. Das Verständnis scheint von Anfang an bestanden zu haben, dass die Aufgabe des Staates als Arbeitgeber ebenso eine öffentliche Tätigkeit ist wie sein Handeln der Bevölkerung gegenüber. Aus diesem Grund findet sich auch keine spezifische Normierung. Konsultieren wir die staats- und verwaltungsrechtliche Literatur, fällt auf, dass auch sie die Frage dieser Zuständigkeit kaum bewegt. Auch sie geht von einer Selbstverständlichkeit aus, die nicht besonders erwähnt oder gar begründet werden muss. Eine der wenigen Stellen, die sich dazu äussert, ist der Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich. Sie lautet: «Auch Personen, die sich in einem Sonderstatusverhältnis zum Staat befinden, wie Angestellte im öffentlichen Dienst (...) können an die Ombudsstelle gelangen. Gerade bei den Personen im Sonderstatusverhältnis ist das Schutzbedürfnis gross» (Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Auflage, Zürich 2014, § 91 N 5). Die frühere Auflage des Kommentars von 1999 führt eine ausführlichere Begründung an, indem sie von «besonders grossen Hemmungen» der Personen im Sonderstatusverhältnis zum Staat spricht, den ordentlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen (Kölz/Bosshart/Rühl, Kommentar VRG, 2. Auflage, Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 87–94). Unsere Erfahrungen bestätigen diese Argumentation. Wie bereits angesprochen, zeigen städtische Mitarbeitende der Ombudsstelle gegenüber häufig grosse Zurückhaltung und möchten es überdurchschnittlich oft bei einer ausschliesslichen Beratung belassen.

Dieses Verständnis zeigt sich auch darin, dass es in den Kantonen und Städten mit parlamentarischen Ombudsstellen keine zusätzlichen Bestimmungen oder gar eigene Einrichtungen für die Zuständigkeit von Meldungen zu wahrgenommenen Unregelmässigkeiten, Missständen oder strafrechtlichem Handeln gibt. Es galt lange Zeit – und für die Stadt Zürich gilt es nach wie vor – als selbstverständlich, dass es zu den Aufgaben der Ombudsstellen gehört, ebenso zu diesen Fragestellungen die kompetente Anlaufstelle zu sein. Die Gewährung des Schutzes für die Mitarbeitenden, dass sie auch hier ihre Beschwerde vertraulich einreichen können und dabei keinerlei Amtsgeheimnisverletzung oder sonstige Pflichtverletzung begehen, blieb ausser Frage. Die Bearbeitung dieser Themenstellung stellt keinen Spezialfall dar, sondern gehört zur breiten Palette der möglichen Fragestellungen, mit denen Mitarbeitende, aber auch verwaltungsexterne Personen sich an die Ombudsstelle wenden können.

Mit der steigenden Sensibilisierung für die Frage und der zunehmenden medialen Präsenz des Themas «Whistleblowing» kam mancherorts die Diskussion auf, ob es sinnvoll sei, eigene Meldestellen oder Einrichtungen ausschliesslich für diese Fragestellung einzusetzen. Der Zürcher Kantonsrat hat 2012 eine entsprechende Motion zur Einführung einer separaten Meldestelle wie auch deren Umwandlung in ein Postulat abgelehnt. Mehrheitlich wurde argumentiert, dass mit der parlamentarischen Ombudsstelle bereits eine geeignete Stelle existiere (Kommentar VRG, 3. Auflage, § 89 N 11). In die gleiche Richtung zielt die Ergänzung des Personalreglements für die Stadt Luzern mit Wirkung ab 1. Januar 2018. Sie bestimmt die Ombudsstelle als zuständige Meldestelle und regelt das Verfahren (Art. 41 lit. a und b, 0.8.1.1.1). Allerdings müssen sich Mitarbeitende als Erstes an ihre vorgesetzte Behörde oder deren übergeordnete Stelle wenden, sollten sie aufgrund der Umstände nicht annehmen müssen, dass trotz der Meldung keine wirksamen Massnahmen ergriffen werden. Erst wenn die vorgesetzte Stelle innert angemessener Frist nicht entsprechend aktiv wird, erlaubt die Rechtsgrundlage den Gang zur Ombudsstelle. Der Kanton Basel-Stadt hat eine eigene Verordnung zur Meldung von Missständen erlassen (vom 24.09.2013, 162.600), die im Einzelnen das Verfahren vor der Ombudsstelle und die damit verbundenen Rechte und Pflichten der Mitarbeitenden bestimmt.

Gute Verwaltungsführung

Ob Hinweise auf nicht korrektes Verhalten oder Beschwerden bei Arbeitskonflikten und Schwierigkeiten am Arbeitsplatz: Die Ombudsstelle erhält bei jedem Personalgeschäft einen vertieften Einblick in das «Innenleben» des Verwaltungsalltags, in die Mechanismen und Abläufe, die gelebte Kultur, das vorhandene Wissen und die Anwendung der personalrechtlichen Bestim-

mungen und namentlich in das Führungsverhalten der Vorgesetzten und Verantwortlichen der verschiedenen Stufen. Dieses Wissen ergänzt die Erkenntnisse und Erfahrungen, die sie aus der Fallführung zu Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern gewinnt. Für eine gute Verwaltungsführung sind diese Aspekte genauso wichtig wie die Arbeitsabläufe und die Bearbeitung der einzelnen Themenstellungen, für welche die verschiedenen Dienstabteilungen und Behörden zuständig sind. Aufgabenausführung und Arbeitsklima hängen oft eng miteinander zusammen, beeinflussen sich gegenseitig – im Guten wie im Belastenden. Gute Verwaltungsführung ist ein Ganzes. Sie kann dann erreicht werden, wenn Vorgesetzte ihre Führungsverantwortung auch für Personalfragen erkennen und wahrnehmen, bereit sind, sich um anstehende Personalthemen persönlich zu kümmern, und sich bei Konflikten frühzeitig und engagiert einbringen. Diese Aussage mag zunächst unbestritten bleiben, unserer Erfahrung nach wird sie aber zu wenig gelebt. Werden Kaderangehörige nach ihren Führungsherausforderungen gefragt, nennen sie selten konkrete Schwierigkeiten aus der Personalführung, noch seltener die Lösung von Personalkonflikten. Als bestätigendes Beispiel dafür sind der Ombudsfrau die im Rahmen der HR-Strategieentwicklung 2016 durchgeführten «Roundtables» in Erinnerung, an denen das oberste Kader der Stadtverwaltung über aktuelle und bevorstehende Führungsherausforderungen diskutierte. Die Aufgabe lautete, möglichst offen und konkret Beispiele aus dem eigenen Führungsalltag zu analysieren und daraus Führungsgrundsätze zu entwickeln. In den verschiedenen Gesprächsrunden wurden organisatorische Führungsfragen und solche zu kommenden inhaltlichen Aufgabenstellungen, zu allgemeinen Ressourcen, zu Projektorganisationen, zur interdepartementalen Zusammenarbeit und zum Verhältnis Dienstabteilung/Departement bzw. Verwaltung/Gemeinderat oder Stadt/Kanton thematisiert. Rolle und Verantwortung der Vorgesetzten bei der Personalführung wurden jedoch in keiner Runde angesprochen.

Eine gute Verwaltungsführung beinhaltet im Kontrast dazu das Ernstnehmen und die Enttabuisierung der Thematik Personalführung mit all ihren Facetten. Dazu gehört auch, die Auseinandersetzung mit der individuellen Verunsicherung, es als Führungsperson im Bereich der Personalführung gut zu machen, und mit der Scheu, diese Verunsicherung und die teils empfundene Hilflosigkeit mit anderen Personen zu teilen. Ja, sie setzt sie geradezu voraus. Ein schlechtes Betriebsklima, bestehende Spannungen und tabuisierte oder ungelöste Arbeitskonflikte sind häufig nicht ausschliesslich für die unmittelbar Betroffenen sehr belastend. Sie können auch das nähere und weitere Umfeld verunsichern, negativ beeinflussen und lähmen. Sie wirken sich nicht zuletzt auch negativ auf die Arbeitsmotivation und Arbeitsleistung von Mitarbeitenden oder gar von ganzen Teams aus.

Die Stadtverwaltung hat sich in den letzten Jahren zu einer zu entwickelnden Fehlerkultur bekannt und wendet diesen Leitsatz auch vielerorts mit Erfolg an. Sie basiert auf der Erkenntnis, dass bei engagiertem Arbeiten Fehler unvermeidlich sind. Um aus ihnen zu lernen, sie künftig wenn möglich zu vermeiden und Schlüsse allenfalls auf systemischer und struktureller Ebene zu ziehen, ist es als Erstes erforderlich, die Fehler zu erkennen, zu benennen und zu ihnen zu stehen. Dies ist die Voraussetzung dafür, dass aus ihnen in der Folge auch konstruktive Lehren gezogen werden können. Unsere Erfahrung zeigt, dass bei Arbeitsproblemen und -konflikten die Verwaltung weit grössere Schwierigkeiten hat, diesen offenen und offensiven Weg zu beschreiten. Vorgesetzte reagieren häufig beim Erstkontakt mit der Ombudsfrau verletzt, zurückweisend und defensiv. Sie fühlen sich dadurch angegriffen, dass sich Mitarbeitende an die Ombudsstelle gewandt haben und die Fragestellung nicht ausschliesslich betriebsintern angehen wollten. Die Ombudsfrau weist in diesen Fällen nicht nur auf das Recht der Mitarbeitenden hin, sich an die Ombudsstelle wenden zu können, ohne illoyal zu sein oder die Treuepflicht zu verletzen, sondern zeigt auch die Chancen auf, die darin liegen, dass sich Mitarbeitende Hilfe holen, über ihre erlebten Schwierigkeiten am Arbeitsplatz sprechen möchten und beratungsoffen sind. Wenn es in der Folge gelingt, dass sich Vorgesetzte auf eine Kooperation mit der Ombudsstelle einlassen, lässt sich auch meist eine für alle Beteiligten angemessene und befriedigende Lösung finden. Die Ombudsfrau erhält beim Abschluss des Geschäfts

nicht selten ein positives Echo der Vorgesetzten: Sie seien zu Beginn etwas erschrocken und hätten den Eindruck gehabt, eigentlich Chefs und Chefinnen zu sein, mit denen man durchaus reden könne und daher keine Ombudsstelle brauche, um Probleme regeln zu können. Nun, nach der gemeinsamen Geschäftsbearbeitung müssten sie zugestehen, dass die aus-senstehende, allparteiliche Ombudsstelle wesentlich zur Konfliktbereinigung und zum guten Abschluss eines Geschäfts beitragen konnte. Sie seien auch froh, auf den über den Einzelfall hinausgehenden Handlungsbedarf (häufig bezüglich Information, Nachbearbeitung, Sensibilisierung und Prävention, zuweilen aber auch organisatorische Massnahmen) hingewiesen worden zu sein. Dass auch die Mitarbeitenden selbst oftmals Scheu und Scham zeigen, es sich mit ihrer Kontaktnahme mit der Ombudsstelle nicht leichtmachen, haben wir bereits erwähnt.

Rolle und Bedeutung der Fachstellen und Personaldienste

Innerhalb der städtischen Verwaltung bestehen verschiedene Fachstellen, die Vorgesetzte bei der Bearbeitung komplexer Personalgeschäfte beraten und begleiten können. Beispielhaft sind die Fachstelle für Gleichstellung, die Fachstelle zur Gewaltprävention, die Beauftragten für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung, die Integrationsstelle, das Konfliktophon, das Case Management, die Anlaufstelle Stadtärztlicher Dienst wie natürlich auch die Rechtsdienste und Personaldienste der Dienstabteilungen und Departemente sowie die Beratungsangebote von HRZ, der zentralen Personalabteilung. Ebenso gibt es ausserhalb der Verwaltung existierende Angebote, die für spezifische Fragestellungen mit ihrer Expertise zur Verfügung stehen. Es kann sehr sinnvoll sein, das Wissen und die Erfahrung dieser Stellen zu nutzen und diese beizuziehen. Auch hier gilt: Verdrängung, Scham und Tabuisierung sind schlechte Ratgeber. Erst recht, wenn sie dazu führen, dass Vorgesetzte aus Überforderung sich selbst nicht einbringen wollen.

Vorgesetzten fehlen häufig eigene Kenntnisse für die Bearbeitung eines schwierigen Personal- oder Führungskonflikts. Zudem sind sie oft Teil des Konflikts und/oder haben nicht frühzeitig präventiv auf Signale und Hinweise reagiert. Der Ansatz, die Bearbeitung des Problems dennoch alleine bewältigen zu wollen, ist kein sinnvoller und häufig auch kein erfolgreicher. Wünschenswerterweise bleibt die Verantwortung und der Lead bei den Vorgesetzten. Es geht nicht darum, das Heft aus der Hand zu geben und sich nicht mehr um die Sache zu kümmern. Vielmehr gilt es, sich fachliche Unterstützung und Beratung zu organisieren, die einen ermächtigt, seine Verantwortung professionell wahrzunehmen. Die Ombudsstelle empfiehlt Vorgesetzten regelmässig, sich von Fachstellen und Fachpersonen beraten zu lassen und ihre Dienste zu beanspruchen. Dazu gehören auch die Instrumente «Coaching» und Supervision. Wir stellen dabei immer wieder fest, dass die Fachstellen und namentlich ihr Angebot bei Führungspersonen zu wenig bekannt sind.

Personaldiensten kommt hierbei eine prominente Funktion zu. Wir erfahren, dass in der Stadtverwaltung ihre Aufgaben und Rollen, ihre Organisation und Struktur wie auch ihr Selbstverständnis und ihre Kultur sehr unterschiedlich geprägt sind. Zum einen sind sie dezentral organisiert, das heisst, jedes Departement organisiert seine Personaldienste selbst und entscheidet, ob es für die gesamte Departementsstruktur einen zentralen Personaldienst gibt (wie zum Beispiel im Sozialdepartement), oder ob die einzelnen Ämter je über einen eigenen Personaldienst verfügen. Auch die Aufgabenaufteilung zwischen den dezentralen Personaldiensten in den Dienstabteilungen und dem departementalen Stabsdienst fällt in den neun Departementen nicht gleich aus. Unterschiedlich sind auch die Rollen und Kompetenzen, die die Personaldienste haben, ob sie primär für die korrekten personaladministrativen Abläufe zuständig sind oder auch inhaltlich gewichtig mitwirken – zum Beispiel beim Anstellungsprozess, beim Verfassen der Zeugnisse oder eben auch im Konfliktmanagement. Gewisse Personaldienste verstehen sich auch als betriebsinterne Anlaufstellen für Mitarbeitende. Sie hören zu, erteilen Fachauskünfte und beraten Mitarbeitende, sichern ihnen zudem Vertraulichkeit zu, wenn dies gewünscht wird. Entscheidungen können sie selbstverständlich ausserhalb ihres ordentlichen Kompetenzbereichs keine fällen. Sie bieten auch die Gesprächsmoderation

an für Aussprachen, an denen mehrere Parteien teilnehmen. Andere Personalabteilungen lehnen diese Aufgaben strikte ab. Sie verstehen sich, stets in Übereinkunft mit der Amtsleitung, als Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeberseite. Sie stehen Mitarbeitenden für deren Anliegen kategorisch nicht zur Verfügung.

Und schliesslich fällt auf, wie gross die Unterschiede ausfallen in Bezug auf das Fachwissen, den professionellen Umgang mit dem Personalrecht, das Engagement und die Eignung, Arbeitsschwierigkeiten und Konflikte empathisch und lösungsorientiert angehen zu können.

Inhaltliche Konfliktfelder

Im Jahresbericht 2015 haben wir unter dem einführenden Schwerpunkt Sorgfalts- und Fürsorgepflicht verwaltungsinterne Themen aufgegriffen, die die Ombudsstelle immer wieder beschäftigen (Seiten 5–8). Die damaligen Ausführungen haben an Aktualität und Gültigkeit nichts eingebüsst. Die genannten Fragestellungen gehören nach wie vor zu den Schwerpunkten bei der Bearbeitung von Personalgeschäften und müssen daher an dieser Stelle in Erinnerung gerufen werden, bevor wir weitere Schwerpunkte des Berichtsjahres ausführen:

- Entgegen der vom Bundesgericht anerkannten gesteigerten Fürsorgepflicht für ältere und langjährige Mitarbeitende werden *ältere Mitarbeitende* mit gesundheitlichen Schwierigkeiten oder Ermüdungserscheinungen öfters unter zusätzlichen Druck gesetzt. Ihr Wunsch nach einer Pensumsreduktion oder Versetzung an eine andere Stelle wird häufig abgelehnt, stattdessen werden ihnen Vereinbarungen für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses vorgeschlagen und sie dazu gedrängt, sich frühzeitig pensionieren zu lassen.
- *Reorganisationsmassnahmen*, die zum Stellenverlust führen können, betreffen immer wieder auch ältere Mitarbeitende negativ. Verlust von Leitungspositionen, Rückstufungen und die Aufhebung der bisherigen Stellen treffen vielfach auch sie. Da ihnen überdurchschnittlich selten eine angemessene, zumutbare Ersatzstelle angeboten wird, kommt es zu auffällig vielen unverschuldeten Auflösungen des Arbeitsverhältnisses. Entgegen der häufigen Annahme gilt dies regelmässig auch für Mitarbeitende über sechzig Jahre, für die bisher noch immer keine Abfindung vorgesehen ist. Diese echte Gesetzeslücke (Art. 28 Personalrecht, PR), auf die die Ombudsfrau seit Jahren immer wieder hingewiesen hat, soll nun mit der Revision der Regelung zur Abfindung endlich geschlossen werden. Bei Drucklegung dieses Berichts befindet sich die Vorlage in der gemeinderätlichen Kommissionsberatung.
- Und leider trifft nach wie vor zu, dass Ähnliches für *Mitarbeitende mit gesundheitlichen Einschränkungen und längeren Arbeitsausfällen* gilt. Bei der Suche nach einem geeigneten beruflichen Wiedereinstieg erfahren wir, dass der Wille und das Engagement, eine angemessene Lösung zu entwickeln, in den einzelnen Departementen und Dienstabteilungen sehr unterschiedlich ausfallen. Neben objektiven Schwierigkeiten, eine geeignete Stelle und Beschäftigung zu finden, spielen auch mangelnde Kenntnis, Unerfahrenheit und Ängste vor dem Scheitern des Versuchs eine Rolle. Zudem fehlen heute in der Stadtverwaltung weitestgehend die nötigen Anreize, entsprechende Beschäftigungen anzubieten. Aus Sicht der Ombudsfrau braucht es drei Dinge: Die Beratung und Begleitung nicht nur der Mitarbeitenden, sondern auch der Vorgesetzten und der Teams. Das städtische Case Management und die Job Coachs der Invalidenversicherung können hier das nötige Knowhow anbieten. Zum zweiten braucht es die finanziellen Ressourcen, um schnell, unbürokratisch, flexibel und bedarfsgerecht mit Stellenaufstockungen, befristeten Anstellungen und weiteren personellen Massnahmen die fehlenden Kapazitäten im Team zumindest teilweise zu kompensieren. Und drittens: Integrationsversuche müssen im schlimmsten Fall auch scheitern dürfen. Auf geordnete und anständige Weise, versteht sich. Andernfalls ist das Risiko einseitig verteilt und ermuntert nach einer einmaligen negativen Erfahrung nicht, sich bei kommenden Fällen erneut zu engagieren. Die zu diesem Thema eingereichten beiden parlamentarischen Vorstösse (Motion GR Nr. 2016/398 und als Postulat überwiesene Motion GR 2016/399) warten auf die materiellen stadträtlichen Vorschläge. Was Fachleute für privatwirtschaftliche Verhältnisse feststellen, ist auch in der Stadtverwaltung zu beobachten: Die Häufigkeit der längeren Absenzen wegen psychischen Schwierigkeiten und Drucksituationen nimmt zu. Auch bei jüngeren Mitarbeitenden. Teils stehen sie in einem Zusammenhang mit Schwierigkeiten

am Arbeitsplatz, teils sind sie auf andere Gründe zurückzuführen, können aber solche auslösen. Oft sind sie multikausal. Das Case Management (CM) stellt «eine Zunahme komplexer Fälle, besonders auch geprägt durch psychische Erkrankungen» fest (Entwicklung der Kennzahlen 2018, vom 21. Februar 2019, Seite 2). In Zahlen gesprochen, heisst dies, dass 40 Prozent der vom CM insgesamt betreuten Fälle auf psychische Erkrankungen zurückzuführen sind (228 Fälle). Die absoluten wie die relativen Zahlen stiegen in den letzten fünf Jahren kontinuierlich an (Seite 10). Auffällig sind die teils grossen Differenzen zwischen den einzelnen Departementen. Leider deckt sich auch die folgende Beobachtung des CM mit unseren eigenen Erfahrungen: «Langzeitabwesenheiten werden vermehrt durch Konflikte am Arbeitsplatz und/oder mit dem Arbeitsumfeld verursacht» (Seite 2).

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat aufgrund dieser allgemeinen Entwicklung für die Periode 2014–2018 einen Vollzugsschwerpunkt «Psychosoziale Risiken am Arbeitsplatz» durchgeführt (Schlussbericht vom 15. Juni 2018). Darunter fallen diejenigen Merkmale der Gestaltung und Organisation der Arbeit, die psychischen oder physischen Schaden verursachen können. Sie stehen unter anderem in Verbindung mit Stress, Gewalt, Mobbing und sexueller Belästigung am Arbeitsplatz (Schlussbericht, Seite 10; vgl. dazu den Artikel Zusammenspiel der Verfahren bei psychosozialen Belastungen von Sabine Steiger-Sackmann und Michael Guery-Schindler, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht und Arbeitslosenversicherung, ARV 3/2018, Seite 183 ff.)

- Im zweimal jährlichen Erfahrungsaustausch zwischen der städtischen Fachstelle für Gleichstellung, der kantonalen Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann, der kantonalen Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz und der Ombudsfrau wird jeweils deutlich, dass die vielfältigen Aspekte rund um die Fragestellung *Vereinbarkeit von Familien- und Berufsarbeit* bei allen Stellen häufiges Thema ist. Konkretisierende Stichworte dazu sind: Schwierigkeiten beim Wunsch nach Pensumsreduktion, Anpassung der Arbeitstage und -zeiten, Bezug eines unbezahlten Urlaubs im Anschluss an den Mutterschaftsurlaub und das Beibehalten der bisherigen Leitungsfunktion trotz Pensumsreduktion. Der Stadtrat nahm 2015 drei Postulate entgegen, die die Vereinbarkeit der Berufs- und Familienarbeit bzw. der Betreuungsarbeit gegenüber betagten oder gebrechlichen Angehörigen verbessern wollen (GR 2015/13, 2015/300, 2015/142). Ihre Umsetzung steht noch an. Entgegen dem im städtischen Personalrecht verankerten Bekenntnis zur Förderung der Teilzeitarbeit wie auch übergeordnet zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frau und Mann (Art. 3 Abs. 1 Personalrecht, PR, 177.100) tun sich Vorgesetzte noch viel zu häufig für uns unverständlich schwer mit der Umsetzung des Grundsatzes und des Verfassungsauftrags (Art. 8 Abs. 2 Bundesverfassung, 101). Als häufigster Ablehnungsgrund wird angeführt, die betrieblichen Verhältnisse erlaubten nicht, auf die Vorschläge der Mitarbeiterinnen einzutreten. Oft bleibt es bei dieser pauschalen Erklärung, ohne Präzisierung, ohne Konkretisierung und häufig auch ohne Kompromissvorschlag. Unbeachtet bleibt dabei auch vielerorts das Anrecht der Mitarbeiterinnen, eine Begründung zu erhalten, weshalb die betrieblichen Bedingungen ihren Antrag nicht erlauben sollen. Auch hier erfahren wir teils grosse Unterschiede in der Haltung und Bereitschaft zur Umsetzung bei den verschiedenen Dienstabteilungen und Departementen.
- Die Ombudsstelle beschäftigt sich regelmässig mit der *Auflösung von Arbeitsverhältnissen*. Kündigungen, Abschluss von Auflösungsvereinbarungen und Auflösungen nach Ablauf der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Wiederum müssen wir auf unsere Feststellungen im Jahresbericht 2015 verweisen; sie gelten nach wie vor: Die Fürsorgepflicht verlangt jeweils die Beachtung klarer Regeln, bevor es zur Auflösung eines Arbeitsverhältnisses kommen kann. Das Verwaltungsgericht hat hierzu konkrete Voraussetzungen definiert, die in der Praxis immer wieder unbeachtet bleiben. Und wenn es nach Prüfung aller Faktoren keine angemessene Alternative zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses gibt, stellt sich noch immer die Frage, wie diese erfolgt. Das entsprechende Verfahren hat sorgfältig, würdig, ohne Herabsetzung und mit möglichst geringer Verletzung und unnötigem Zeitdruck zu erfolgen. Auch hier wünscht sich die Ombudsfrau häufig eine Beachtung dieser Kriterien und Anforderungen.

- Wir haben in den vergangenen Jahren die Tendenz festgestellt, dass immer häufiger *Verwandte, Verschwägerte, Partnerinnen und Partner, Freundinnen und Freunde* nicht nur im gleichen Departement, sondern vermehrt auch in der gleichen Behörde, in der gleichen Verwaltungsabteilung oder gar im gleichen Team tätig sind. Besonders problematisch ist, wenn die nahe Beziehung bereits zu Beginn des Arbeitsverhältnisses besteht. Loyalitätskonflikte, Interessenkollisionen, der Vorwurf der Klüngelei und Parteilichkeit, mangelnde Trennung von Privatem und Beruflichem, fehlende Transparenz, zu grosse Nähe oder Spannungen im Team sind die naheliegendsten Stichworte dazu. Aber auch dort, wo die engere Beziehung erst durch den Kontakt am Arbeitsplatz und die nähere Zusammenarbeit entsteht, braucht es im öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnis verbindliche Regelungen, die nachvollziehbar und allen zugänglich vermitteln, wie in der Dienstabteilung, im Departement oder in einer Behörde damit umgegangen wird. Das Führen einer Liebesbeziehung ist zwar ein Persönlichkeitsrecht, das auch der Arbeitgeber zu achten hat. Aber es kann nicht grenzenlos geschützt werden. Sobald es im Team Spannungen hervorruft, hierarchische Verhältnisse betrifft oder nach Aussen berechnete Zweifel an einem professionellen Geschäftsverhalten evoziert, sind Massnahmen erforderlich, die bis zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit einer der betroffenen Personen reichen können. Wir vermissen vielerorts die entsprechenden Diskussionen und vor allem entsprechende Leitlinien – aber auch das nötige Sensorium und Verständnis für die Problematik. Zumindest bei Entsorgung + Recycling (ERZ) scheint dank der neuen Direktion ein Kulturwandel eingeleitet worden zu sein. Der von der Geschäftsleitung Ende 2017 verabschiedete Personal- und Führungsleitfaden hält im Kapitel der Stellenbesetzung fest: «Über enge private Beziehungen oder Verwandtschaft unter den ERZ-Mitarbeitenden oder gegenüber Geschäftspartnern ist die Abteilung Personal zu informieren. Bei kritischen Konstellationen entscheidet die Geschäftsleitung über Massnahmen, mit welchen die korrekte Geschäftsbesorgung sichergestellt werden kann» (3.2.3).
- Schliesslich werden uns regelmässig *Zeugnisse* eingereicht, die nicht vollständig sind, inhaltliche Fehler aufweisen und teils sprachlich nicht korrekt abgefasst sind. Selbstverständlich kann die Ombudsfrau die Arbeitsleistung und das Verhalten der einzelnen Mitarbeitenden nicht beurteilen. Aber bereits bei der Überprüfung der objektiven Kriterien der Vollständigkeit und sprachlichen Korrektheit fallen uns Mängel auf. Häufig stellen wir auch eine Diskrepanz fest zwischen einerseits guten und sehr guten Qualifikationen in der Leistungsbeurteilung (ZBG) bzw. in Zwischenzeugnissen und andererseits unvollständigen und schlechten Bewertungen in den Zeugnissen. Vielfach fehlen auch eine Individualisierung des Zeugnisses und auf die individuelle Person bezogene aussagekräftige Bewertungen. Regelmässigen Anlass für Beschwerden stellt die in der Stadtverwaltung uneinheitlich angewandte und oft mit der Rechtsprechung nicht übereinstimmende Praxis dar, wann in Schlusszeugnissen eine wegen Unfall, Krankheit oder Mutterschaft bedingte Abwesenheit zu nennen ist. Die Tendenz geht eindeutig dahin, dass zu oft solche Abwesenheiten im Zeugnis vermerkt werden. Es empfiehlt sich, auch zu dieser Fragestellung die entsprechende wissenschaftliche Literatur und die Gerichtspraxis zur Kenntnis und als Richtschnur zu nehmen. Ein weiteres Problem ist der Zeitpunkt der Zeugnisausstellung. Wir erleben regelmässig, dass Mitarbeitende erst viele Wochen, ja gar mehrere Monate nach Auflösung des Arbeitsverhältnisses ihr Zeugnis erhalten, zuweilen erst nach Intervention der Ombudsstelle.

Fazit/Empfehlungen Welches Fazit ziehen wir aus unseren Erfahrungen? Welche Empfehlungen lassen sich in einem allgemeineren Sinne aus ihnen ableiten? Wir sehen vor allem die Folgenden:

- 1. Kenntnis des Personalrechts:** Personalverantwortliche, aber auch Vorgesetzte sollten sich regelmässig mit dem städtischen Personalrecht und seinen Konsequenzen vertieft auseinandersetzen und ihr Wissen immer wieder auffrischen. Dies und die Erkenntnis, welche Fragen es bei Fachpersonen noch abzuklären gilt, stärken ein professionelles und offensives Vorgehen.

- 2. Kompetenzregelung für Konfliktfälle:** Checklisten für mögliche Vorgehensweisen und Verfahrensschritte sowie Vorschläge für die Information und Kommunikation können als Anregung und Erinnerungstütze dienlich sein, jedoch nicht als immer gleich anzuwendendes Muster, das keine Abweichungen und Weiterentwicklungen erlaubt.
- 3. Führungsaufgabe Konfliktbearbeitung:** Gute Verwaltungsführung ist ein Ganzes – und hat viel mit Haltung und ethischer Einstellung zu tun. Konfliktbewältigung und -bearbeitung ist als Teil der Führungsaufgabe und Führungskultur zu verstehen, und die entsprechenden Folgerungen daraus sind auf allen Vorgesetztenstufen einzuüben. Dies gilt explizit auch bei Personalkonflikten und -schwierigkeiten.
- 4. Beachtung der Sorgfalts- und Fürsorgepflicht:** Die Sorgfalts- und Fürsorgepflicht ist bei personalrelevanten Entscheiden ausnahmslos mit zu bedenken.
- 5. Ausbau des Coaching-Angebots:** Ausserhalb sozialer Berufe begegnet man «Coaching», Supervision und anderen Unterstützungsinstrumenten häufig mit entsprechender Distanz und Hemmung. Vielerorts haben Vorgesetzte noch immer das Gefühl, es sei ein Zeichen der Schwäche, sich in schwierigen Personalfragen auf diese Weise fachlich begleiten und beraten zu lassen. Während betriebswirtschaftliche Assistenz offensiv beansprucht wird, ist die Zurückhaltung hier oft gross. Aber auch Mitarbeitende – egal auf welcher Hierarchiestufe – sollten vermehrt die Gelegenheit erhalten, für eine beschränkte Zeit sich durch ein «Coaching» oder eine Supervision begleiten zu lassen – ohne dass dies die Vorgesetzten wissen müssen und ohne ihr Bedürfnis im Detail vorgängig ausbreiten zu müssen. Die Stadt Bern hat hierzu vor geraumer Zeit ein gutes Modell eingeführt (ebenso die Zürcher Kantonalbank vor rund zehn Jahren). Mitarbeitende können für fünf Sitzungen einen entsprechenden Antrag beim zentralen Personaldienst, der aus dem Weiterbildungsbudget die Kosten übernimmt, stellen. Entweder schlagen sie selbst eine Fachperson vor, deren Qualität überprüft wird, oder sie erhalten vom Personalamt entsprechende Vorschläge. Ein solches Modell würde die heutigen Möglichkeiten des Personalrechts (Art. 11 AB PR, 177.101) auf sinnvolle und unkomplizierte Weise gezielt erweitern und ein wichtiges Signal setzen.
- 6. Weiterbildung für Führungskräfte:** Die Erweiterung des städtischen Weiterbildungsangebots, das sich spezifisch auch an Vorgesetzte wendet und sich mit Fragen der Vereinbarkeit von Familien- und Berufsarbeit, Diskriminierungen aller Art und kultureller Vielfalt in der Arbeitswelt, beruflicher Integration von Menschen mit Behinderungen und Einschränkungen etc. beschäftigt, wäre wünschenswert. Es geht also um erforderliche Konkretisierungen für die Umsetzung der verschiedenen Grundsätze und Instrumente der Personalpolitik, wie sie im Grundsatzartikel 3 des Personalrechts aufgeführt werden.
- 7. Erfahrungsschatz der Vertrauensärztinnen und -ärzte nutzen:** Vertrauensärztinnen und Vertrauensärzte, welche Mitarbeitende, die längere Zeit arbeitsunfähig sind, medizinisch begutachten, verfügen über einen reichen Erfahrungsschatz. Zudem erfahren sie die städtische Verwaltung auf eigene Weise. Von ihrem Wissen und ihrem spezifischen Blick zu profitieren, kann eine grosse Hilfe sein für die konkrete Reintegration dieser Mitarbeitenden an einen städtischen Arbeitsplatz, aber genauso für die erwünschte Präventions- und Sensibilisierungsarbeit. Im Hinblick auf die heutige Häufung psychosozialer Erkrankungen gilt dies in besonderem Masse für die psychiatrisch und psychosomatisch geschulten Expertinnen und Experten. Ein Austausch zwischen ihnen und Führungspersonen, Personalverantwortlichen und Fachstellen sollte daher – auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlicher Weise – stattfinden können.

Dank Auch dieses Jahr möchte ich mehrfach danken. Zunächst den Mitgliedern des Gemeinderats für ihr unserer Tätigkeit erneut entgegengebrachtes Interesse wie auch für ihre diversen Rückmeldungen zum letztjährigen Jahresbericht und zu unserer Arbeit. Ebenso dem Stadtrat und der städtischen Verwaltung. Die Bereitschaft, sich mit der Ombudsstelle, ihrer Rolle und Aufgabe sowie mit ihren Empfehlungen ernsthaft auseinanderzusetzen, stellt für das Ombudsteam eine grosse Unterstützung dar. Sie ermöglicht und garantiert eine nachhaltige Wirkung unserer Tätigkeit.

Mit der Wiederwahl der Ombudsfrau zu Beginn der neuen Legislatur im Mai 2018 gab es auch einen Wechsel bei ihrer Stellvertretung: Nach rund sechzehn Jahren stellte Karl Stengel, ehemaliger Ombudsmann der Stadt Winterthur, sein Amt zur Verfügung. Der Gemeinderat wählte die frühere Ombudsfrau des Kantons Zugs und Rechtsanwältin Katharina Landolf zur neuen Stellvertreterin. Ich freue mich sehr über ihre Bereitschaft, dieses Amt zu übernehmen, danke Katharina Landolf dafür und sehe den weiteren Kontakten und der Zusammenarbeit mit grossem Vergnügen entgegen. Karl Stengel danke ich herzlich für seine langjährige Bereitschaft zur Mitwirkung. Wenn er auch nie zu einem Einsatz im Falle «von längerer, ausserordentlicher Abwesenheit» der Ombudsperson kam, für welche die Gemeindeordnung die Stellvertretung vorsieht (§ 39 Abs. 5 GO), so durfte ich in all den Jahren beim regelmässigen Fachaustausch von seinen profunden Erfahrungen, seinem grossen Engagement für die Institution Ombudsstelle und seinen gehaltvollen Rückmeldungen zu unseren Jahresberichten und übrigen Publikationen profitieren.

Ich danke wiederum dem Ombudsteam, also Joachim Boss, Esther Knecht, Ursula Spörri und Bettina Vescoli sowie unserem diesjährigen juristischen Praktikanten Patrick Burger und unserer juristischen Praktikantin Ana-Marija Malic, herzlich für den wirkungsvollen Einsatz und die erfolgreiche Arbeit im täglichen Kontakt mit den Klientinnen und Klienten in der Beratung, Vermittlung und Beschwerdeprüfung sowie bei den Abklärungen und der Lösungssuche mit der Verwaltung. Für die Bearbeitung der Grundsatzfrage «Die Bedeutung der Transparenz für die Verwaltung» konnte ich einen engen Gedankenaustausch mit Simon Schädler pflegen. Dabei stand mir seine rechtswissenschaftliche Unterstützung zur Verfügung. Für diese wertvolle Hilfe danke ich ihm vielmals.

Problemschwerpunkte

Wir haben die folgenden 15 Praxisfälle ausgesucht, um die Arbeit der Ombudsstelle anschaulich und exemplarisch darzustellen. Sie scheinen uns geeignet zu sein, die Vielfalt unserer Tätigkeit, die verschiedenen Vorgehensweisen und die Breite der Fragestellungen aufzuzeigen, mit denen wir befasst sind. Gleichzeitig unterstreichen sie auf konkrete Weise, was wir im Einführungstext (Seite 3 ff.) wie auch im jeweiligen Fokus zu den vier Problemgruppen auf grundsätzlicher und analytischer Ebene ausführen.

Wie üblich sind die Angaben zu den im Bericht genannten Klientinnen, Ortsbezeichnungen und anderen Merkmalen so verändert und verfremdet, dass die Anonymität der Beschwerdeführenden gewahrt wird. Das Bedürfnis nach Vertraulichkeit ist bei den verwaltungsinternen Geschäften, bei denen sich Mitarbeitende an uns wenden, aus verständlichen Gründen besonders gross. Für sie ist das Wissen, dass niemand erfährt, dass sie mit der Ombudsstelle Kontakt aufnehmen, häufig die Grundvoraussetzung dafür, dass sie sich dafür entscheiden können, an uns heranzutreten. Dies erklärt auch, weshalb der Anteil der reinen Informations- und Beratungstätigkeit und Unterstützung ohne Kontaktaufnahme mit der Verwaltung bei den Personalgeschäften überdurchschnittlich hoch ausfällt (s. Seite 65). Und selbst bei den Geschäften, bei denen wir mit der Zustimmung der Klientinnen und Klienten vermittelnd tätig wurden oder unsere Empfehlungen gegenüber den Vorgesetzten und/oder den Personaldiensten aussprachen, gilt es, die Anonymität in der Berichterstattung mit besonderem Augenmerk zu beachten.

1. Praxisfälle aus dem verwaltungsinternen Bereich

Fokus Nach den Ausführungen zu unseren Erfahrungen mit Personalbeschwerden und internen Personalanliegen (Seite 3 ff.) sollen hier vier Praxisbeispiele aus diesem Bereich vorgestellt werden. Sie betreffen alle inhaltlich bedeutende und bei uns oft behandelte Themen. Sie stellen keine Einzelfälle dar. Und dennoch sind sie nicht typisch, entsprechen nicht der Mehrheit der internen Geschäfte. Denn bei allen vier Fallbeispielen haben uns die Mitarbeitenden erlaubt, dass wir mit den Vorgesetzten und zuständigen Stellen in der Verwaltung Kontakt aufnehmen und uns einbringen dürfen. Wie im Einleitungstext erwähnt und aus der Statistik ersichtlich, wünscht dies nur eine Minderheit der Mitarbeitenden, die sich an uns wenden. Die meisten möchten sich beraten und von uns begleiten lassen, ohne dass am Arbeitsplatz jemand davon Kenntnis erhält. Um die verständliche Sorge um die vertrauliche Behandlung, die in diesen Fällen besonders hoch ist, zu wahren, verzichten wir auf einige konkrete Angaben und nehmen in Kauf, dass die folgenden vier Fallbeispiele wohl etwas weniger anschaulich als sonst ausfallen. Zudem haben wir bewusst Beispiele ausgesucht, bei denen die Klientinnen und Klienten heute nicht mehr in der Stadtverwaltung tätig sind.

In den beiden Beispielen 1 und 4 geht es um schwere Konflikte, in deren Folge die Mitarbeitenden sich entschlossen haben, das Arbeitsverhältnis aufzulösen. Der Entscheid war jeweils das eine, die Art und Weise, wie das Arbeitsverhältnis beendet wird und der Umgang miteinander erfolgt, ist das andere. Werden in beiden Fällen Führungsschwäche, fehlende Wahrnehmung einer aktiven Führungsrolle und ein unfaires Verhalten augenfällig, zeigt das erste Beispiel gleichzeitig auf, wie wirkungsvoll und wichtig schliesslich das Engagement der obersten Führungsebene sein kann, um sich in einem Vermittlungsgespräch selbst einzubringen, sich den Fragen der Betroffenen zu stellen und sich zu positionieren. Aber ebenso anschliessend betriebsintern für die erforderliche Nachbereitung und die sich aufdrängenden Massnahmen besorgt zu sein.

Der zweite Fall zeigt anschaulich die Schwierigkeiten der beruflichen Wiedereingliederung nach längerem krankheitsbedingtem Arbeitsausfall auf. Ein Thema, das ja die Ombudsstelle zahlenmässig wie auch inhaltlich intensiv beschäftigt. Zum einen begleiten wir die Mitarbeitenden

über eine längere Zeit – nicht selten bis zu einem Jahr und länger. Zum andern sind in aller Regel mehrere Akteure beteiligt: Auf Seiten der Beschwerdeführenden können dies die Vertrauensärztin, der Case Manager, die behandelnde Ärztin, ein Therapeut, enge Familienangehörige und Vertrauenspersonen sein. Seitens des Arbeitgebers kommen der direkte Vorgesetzte, dessen Chefin, die Amtsleitung, der Personaldienst und allenfalls der Rechtsdienst sowie die Pensionskasse in Frage. Im Fallbeispiel 2 kam der Erstkontakt mit uns durch eine Mitarbeiterin der IV-Stelle zustande. Sie begleitete die städtische Mitarbeiterin als Job Coach. Dieses Vorgehen ist zwar nicht alltäglich, kommt aber seit dem Einsatz von Job Coaches immer wieder mal vor. Was wir bei diesen Geschäften regelmässig erleben, ist das häufige Zusammenspiel unterschiedlicher Faktoren, die neben den medizinischen Folgen eines Unfalls oder einer Erkrankung eine Rolle spielen können: das bisherige Verhältnis zu Vorgesetzten und zum Arbeitsteam, die Zufriedenheit mit der eigenen Tätigkeit, die persönliche und familiäre Situation, Alter und Berufsperspektiven. Und natürlich ist es auch bei der Arbeitgeberseite entscheidend, ob und wie gross die Bereitschaft und das Engagement für eine erfolgreiche berufliche Integration sind.

Beispiel 3 beschäftigt sich mit der Ausstellung eines Arbeitszeugnisses. Hintergrund und Konstellation sind glücklicherweise nicht repräsentativ, die aufgetretenen Schwierigkeiten für die Mitarbeiterin einerseits, das Führungsvakuum, die teils fehlende Professionalität und erlebte Hilflosigkeit seitens des Betriebs andererseits sind aber nicht einmalig. Sie werfen daher die Frage nach den über den Einzelfall hinausreichenden erforderlichen Massnahmen auf.

Fallbeispiel 1 **Ausschluss vom Tagesgeschäft**

Ausgangslage

Basil Zimmermann, Mitarbeiter in einem städtischen Amt, wendet sich per E-Mail an die Ombudsstelle. Er schildert, dass er an seinem Arbeitsplatz seit mittlerweile fünf Wochen vom Tagesgeschäft ausgeschlossen werde. Seine Vorgesetzte habe ihm mitgeteilt, dass er auf Anweisung der Geschäftsleitung seine tägliche Arbeit nicht mehr ausführen dürfe. Ihm sei der Kundenkontakt untersagt, egal ob dieser schriftlich oder mündlich erfolge. Er habe gleich bei der mündlichen Mitteilung – aber auch immer wieder in den vergangenen Wochen – nachgefragt, was der Grund für diese Isolationsmassnahme sei, habe aber von niemandem eine Antwort darauf erhalten.

Nach drei Wochen und zahlreichen schlaflosen Nächten habe auf sein Drängen endlich ein Gespräch mit einem Geschäftsleitungsmitglied stattgefunden. Dabei seien ihm drei Vorwürfe gemacht worden, von denen er zwei während des Gesprächs habe klären und bereinigen können. Beim dritten Vorfall treffe ihn eine Mitschuld, aber auch die Geschäftsleitung habe sich seiner Meinung nach nicht optimal verhalten. Er könne nicht verstehen, weshalb er drei Wochen lang keine Informationen erhalten und nie habe Stellung nehmen dürfen. Das Resultat dieser Geschichte sei, dass er letzte Woche gekündigt habe, da er die Situation nicht mehr ausgehalten habe und von der Geschäftsleitung sehr enttäuscht sei.

Er würde das Erlebte der Ombudsfrau gerne detaillierter erzählen und sich beraten lassen.

Beratung

Die Ombudsfrau lädt Herrn Zimmermann in eine Sprechstunde ein. In dieser erklärt Herr Zimmermann, dass er seit Kurzem wieder seiner gewohnten Arbeit nachgehen dürfe, dabei aber sehr eng betreut werde. Auch dieses Vorgehen sei nicht begründet worden, und es belaste ihn sehr, dass ihm niemand erkläre, weshalb all diese Anordnungen erfolgten. Er frage sich auch, wo sein rechtliches Gehör bleibe. Möglicherweise habe die Direktorin die Massnahmen angeordnet, da wegen Schwierigkeiten mit einem externen Kunden Druck auf das Amt ausgeübt worden sei. Die Ombudsfrau erklärt deutlich, das Vorgehen entspreche nicht dem Personalrecht und dem in der Stadtverwaltung üblichen Umgang. Die Massnahmen müssten eröffnet

und begründet werden, zudem müsse sich Herr Zimmermann als Betroffener dazu äussern können. Das Vorgehen widerspreche aber auch der allgemeinen Fürsorgepflicht, die der Arbeitgeber gegenüber seinen Mitarbeitenden habe. Man dürfe einen Arbeitnehmer nicht ohne Erklärung und Ansprechperson im Ungewissen lassen.

Herr Zimmermann führt aus, die Kontrolle seiner Arbeit erfolge durch seinen fachlichen Vorgesetzten, in personeller Hinsicht habe er eine andere Chefin. Seine direkten Vorgesetzten hätten ihm auch nicht mehr sagen können. Sie hätten ihn aber unterstützt und seine Kündigung bedauert. In der Zeit, als er vom Tagesgeschäft ferngehalten wurde, habe er praktisch keine Arbeit gehabt, sei nur an seinem Schreibtisch gesessen und habe auf den Feierabend gewartet.

Die Ombudsfrau richtet den Blick auf die Zukunft und fragt Herrn Zimmermann, was ihm helfen würde, an dieser Arbeitsstelle gut abzuschliessen. Herr Zimmermann möchte den Widerspruch zwischen der Direktorin, die ihn anscheinend als Sündenbock sehe, und deren Stellvertreter, der seine Arbeit als professionell und gut gelobt habe, auflösen und wissen, wie seine Arbeit nun tatsächlich eingeschätzt werde. Es würde ihn auch interessieren, welche Konsequenzen die Geschäftsleitung aus dem Geschehenen ziehe. Die Ombudsfrau spricht verschiedene Vorgehensmöglichkeiten an, unter anderem auch ein Vermittlungsgespräch mit Mitgliedern der Direktion und der Geschäftsleitung. Herr Zimmermann möchte sich das weitere Vorgehen überlegen. Er werde sich melden, sobald er sich darüber im Klaren sei.

Einige Tage später teilt Herr Zimmermann mit, er wünsche ein Gespräch mit der Direktorin und deren Stellvertreter, das die Ombudsfrau moderiere. Er sei zudem der Ansicht, dass er eine finanzielle Entschädigung erhalten sollte. Er habe sich durch die Situation zur Kündigung genötigt gefühlt.

Die Ombudsfrau wendet sich zur Vorbereitung des Vermittlungsgesprächs – wie mit Herrn Zimmermann vereinbart – an ein Geschäftsleitungsmitglied. Sie möchte seine Sichtweise und Einschätzung zur Situation sowie zu den Rollen und Aufgaben der verschiedenen Personen hören. Aus dem ausführlichen Gespräch sind vorliegend zwei Punkte wesentlich: Ein grosses Problem sei die Matrix-Organisation im Amt, bei der die fachliche und personelle Führung auseinanderfielen. Es seien zu viele Personen involviert gewesen. Zudem hätten die direkten Vorgesetzten bei der Direktorin klarer nachfragen müssen. Dies habe die Direktorin auch erkannt. In einem nächsten Fall müssten die Zuständigen besser klären, wer welche Verantwortung und Rolle habe. Die Problematik werde aber insofern entschärft, als die Organisation geändert werde, so dass die fachliche und personelle Führung dann wieder bei einer Person liege. Ebenfalls ungünstig sei gewesen, dass das Ganze kurz vor den Ferien der Direktorin und ihres Stellvertreters passiert sei.

Zur Ursache nennt das Geschäftsleitungsmitglied ein schwieriges Verhältnis zu einem externen Kunden. Dieses sei eskaliert und man habe Herrn Zimmermann aus der Schusslinie nehmen wollen, um die erhobenen Vorwürfe in Ruhe abklären zu können. Die Ombudsfrau schildert die gegenteilige Wahrnehmung von Herrn Zimmermann, der sich diskreditiert und «kalt gestellt» gefühlt habe.

Vermittlungsgespräch

Die Ombudsfrau gibt Herrn Zimmermann eine Rückmeldung zum geführten Gespräch und bespricht mit ihm das weitere Vorgehen, um ein Vermittlungsgespräch zu organisieren. Vorab möchte sie aber klären, dass sie für den von Herrn Zimmermann geäusserten Wunsch nach einer Entschädigung keinen rechtlichen Anspruch sehe. Sie weist auf ihre allparteiliche, neutrale Rolle hin. Wenn ihm dieser Wunsch wichtig wäre, so müsste er eine rechtliche Vertretung beiziehen. Herr Zimmermann ist sich dessen bewusst, zieht aber ein Vermittlungsgespräch vor.

Die Direktorin und deren Stellvertreter sind gerne bereit für ein Vermittlungsgespräch. Die Direktorin bezieht im Gespräch klar Stellung, dass sie lange Zeit gar nicht informiert gewesen sei, dass Herr Zimmermann drei Wochen lang nichts über die Hintergründe für den Aufgabenzug erfahren habe. Die Kommunikation sei mangelhaft gewesen und entspreche nicht ihrem Verständnis von Führung. Es gebe ihr auch zu denken, dass die Vorgesetzten von Herrn Zimmermann nicht bei ihr nachgefragt hätten. Sie habe dies intern besprochen, werde es aber nochmals ansprechen. Zudem werde die Organisation restrukturiert, so dass die Zuständigkeiten künftig klarer seien. Es werde auch eine neue HR-Position geschaffen, die dieses Vakuum ausfüllen könne. Die Auswirkungen für Herrn Zimmermann bedauere sie und entschuldige sich dafür. Sie verliere ihn auch ungern als Mitarbeiter. Die Ombudsfrau bedankt sich für die klaren Worte. Auch ihr sei aufgefallen, dass die Verwaltungsstruktur nur schwer zu durchschauen und die Zuständigkeiten unklar seien. Ausserdem sei ihr aus ihrer Tätigkeit bekannt, dass bei Problemen von aussen oft die interne Kommunikation vernachlässigt werde, was die Direktorin bestätigt.

Herr Zimmermann erklärt, er habe sich in diesen drei Wochen alleine gelassen gefühlt. Er habe im Personaldienst keine Ansprechperson gehabt, an die er sich hätte wenden können. Es sei deshalb ein Gefühl der Hilflosigkeit entstanden, das er bis dahin nicht gekannt habe. Die Ombudsfrau ergänzt, eine solche Ausgrenzung im Zusammenspiel mit fehlender Kommunikation sei besonders belastend und schädlich. Die Direktorin und ihr Stellvertreter verstehen dies.

Herr Zimmermann erklärt, er wünsche sich, dass etwas Ähnliches nicht wieder vorkomme. Die Direktorin stimmt dem zu. Sie weist auf die entsprechenden Schritte hin, die nun eingeleitet wurden. Insgesamt nehme sie aus dem Vorgefallenen viel für die Zukunft mit. Ganz wichtig sei, die konkreten Folgen für die betroffene Person nicht aus den Augen zu verlieren. Zuletzt kann Herr Zimmermann auch die Wahrnehmung und Einschätzung seiner Situation und Arbeit mit den Anwesenden klären. Alle Beteiligten äussern abschliessend ihre Zufriedenheit und Erleichterung über das Zustandekommen dieses Gesprächs und über dessen Ablauf.

Es wird vereinbart, dass Herr Zimmermann einen Vorschlag ausarbeitet, wie intern und extern sein Ausscheiden aus dem Amt und seine anschliessende Tätigkeit gemeinsam kommuniziert werden.

Die Ombudsstelle erfährt einige Wochen später von Herrn Zimmermann wie auch seitens der Amtsleitung, dass der Abschluss geglückt sei. Herr Zimmermann bedankt sich bei der Ombudsfrau für die erfahrene Unterstützung.

Fallbeispiel 2 Erschwerte Wiederaufnahme des Berufslebens nach Erkrankung

Sachverhalt

Annegret Walser, Job Coach bei der Invalidenversicherung (IV), wendet sich telefonisch an die Ombudsstelle. Ihre Klientin, Klara Pagel, sei 43-jährig und arbeite als Pflegefachfrau in einem Pflegezentrum der Stadt Zürich. Sie habe Frau Pagel heute zusammen mit dem Case Manager (CM) an ein Gespräch mit Vorgesetzten und dem Personaldienst begleitet. Dort sei ihnen völlig überraschend mitgeteilt worden, dass das Arbeitsverhältnis mit Frau Pagel auf Ende des Monats krankheitshalber aufgelöst werde. Frau Pagel, aber auch sie selbst seien schockiert gewesen.

Frau Pagel sei längere Zeit wegen einer Erschöpfungsdepression 100 % arbeitsunfähig gewesen. In dieser Zeit sei zusätzlich eine Autismus-Spektrums-Störung (ASS) diagnostiziert worden. In den vergangenen Wochen sei Frau Pagel mit einem reduzierten Pensum wieder eingestiegen. Schon zuvor habe es wiederholt Probleme zwischen Frau Pagel und ihrer neuen Vorgesetzten gegeben. Die früheren Qualifikationen seien jedoch stets gut und wertschätzend ausgefallen. Möglicherweise hätten auch diese Schwierigkeiten nun den Ausschlag gegeben,

das Arbeitsverhältnis aufzulösen, nachdem die im Personalrecht vorgesehene Schwelle von 365 Tagen erreicht worden sei. Vor Ablauf dieses Jahres ist ein krankgeschriebener Mitarbeitender ab dem zweiten Dienstjahr vor der Kündigung geschützt, das Arbeitsverhältnis darf erst danach aus gesundheitlichen Gründen aufgelöst werden (Art. 23 Abs. 2 Personalrecht). Die Ombudsstelle lädt Frau Walser zusammen mit Frau Pagel in eine Sprechstunde ein. Noch vor der Sprechstunde teilt der CM mit, der zentrale Personaldienst HRZ überprüfe die Auflösung des Arbeitsverhältnisses nochmals, bevor Frau Pagel die Kündigungsverfügung zugestellt werde. Zudem reicht Frau Pagel umfangreiche Unterlagen ein.

Beratung

Die Ombudsfrau hält im Gespräch einleitend fest, der Vertrauensarzt habe in seinem letzten Bericht festgehalten, dass bei Frau Pagel keine Arbeitsunfähigkeit vorliege. Sie könnte gemäss Bericht wieder als Pflegefachfrau zum Einsatz kommen. Die Ombudsfrau erkundigt sich, ob nun das Arbeitsverhältnis trotz diesem vertrauensärztlichen Bericht definitiv aufgelöst worden sei.

Frau Pagel und teilweise ergänzend Frau Walser erklären, die Kündigungsverfügung liege weiterhin nicht vor. Es sei aber klar, dass eine Weiterbeschäftigung im gleichen Pflegezentrum nicht mehr in Frage komme, da das Verhältnis zur Vorgesetzten für Frau Pagel zu sehr belastet sei. Es sei aber noch nicht geprüft worden, ob ein Wechsel in ein anderes städtisches Pflegezentrum möglich wäre. Frau Walser äussert, sie wäre seitens der IV als Ansprechpartnerin für Anliegen des Arbeitgebers zur Verfügung gestanden – dieser habe dieses Angebot aber nicht genutzt. Das Arbeitsverhältnis sei aufgrund der ASS aus gesundheitlichen Gründen aufgelöst worden. Sie hätten die Diagnose gegenüber dem Pflegezentrum offen kommuniziert. Frau Walser erklärt, sie habe auch ein Merkblatt abgegeben, welches über ASS informiere und einfach umzusetzende Empfehlungen enthalte, die den Umgang mit Betroffenen vereinfache. Frau Pagel habe die Diagnose auch gegenüber dem Team bekannt gemacht, das darauf sehr gut reagiert habe. Der Arbeitgeber habe jedoch keine Bereitschaft gezeigt, sich auf die neue Situation einzulassen, obschon es um kleine Dinge – vor allem bei der Kommunikation – gehe, die mit wenig Einsatz umsetzbar gewesen wären. So könne es beispielsweise hilfreich sein, wenn ASS-Betroffene Informationen in schriftlicher Form erhielten oder klar und frontal angesprochen würden. Frau Pagel räumt überdies ein, dass sie, wenn sie mit einer neuen Herausforderung konfrontiert sei, immer drei, vier Sekunden überlegen müsse, um dann angemessen und ruhig auf eine Situation reagieren zu können. Ihr werde nun vorgeworfen, dass sie in einem Notfall nicht genügend schnell reagieren und intuitiv handeln könnte. Frau Pagel erklärt weiter, sie habe sich Techniken angeeignet, durch die sie Aufgaben, die ihr schwerer fielen – wie z. B. telefonieren – mittlerweile gut bewältigen könne. Die Ombudsfrau klärt mit Frau Pagel die Frage, ob sie allenfalls auch bereit wäre, in einem tieferen Level zu arbeiten. Frau Pagel nimmt dazu Stellung, dass sie anfänglich nicht zu viel Verantwortung habe übernehmen können, weshalb sie im tieferen Level gearbeitet habe. Nun fühle sie sich aber bereit, im höheren Level zu arbeiten, wobei ihr für gewisse anspruchsvollere Aufgaben die Routine fehle. Hierbei bräuchte sie sicher Unterstützung. Die Ombudsfrau bestätigt, dass sie eine Rückkehr ins bisherige Pflegezentrum – wie Frau Pagel selbst – nicht als realistisch betrachte. Die Verantwortlichen hätten sich zu klar geäussert, dass sie sich auf die ASS-Thematik nicht einlassen wollten. Frau Pagel bejaht die Frage, ob sie sich einen Wechsel in ein anderes Pflegezentrum vorstellen könne.

Die Ombudsfrau zeigt ihre Handlungsmöglichkeiten auf. Sie würde vorschlagen, mit dem Vizedirektor der Pflegezentren (PZZ) zu sprechen, um ein Gespräch mit Frau Pagel und Frau Walser zu vermitteln. An diesem könne sie selbst auch teilnehmen, wenn Frau Pagel dies wünschte. Der Vizedirektor könne Frau Pagel natürlich nicht umgehend eine neue Stelle anbieten. Die PZZ hätten aber die Verantwortung, seriös zu prüfen, ob es eine Weiterbeschäftigungsmöglichkeit für Frau Pagel gebe. Ausserdem versuche sie, den Erlass der Kündigung vorerst zu verhindern. Frau Pagel erklärt sich mit diesem Vorgehen sogleich einverstanden, sie wäre auch froh, wenn die Ombudsfrau am Gespräch teilnehme.

Vermittlungsbemühungen

Die Ombudsfrau erläutert dem Vizedirektor PZZ den Sachverhalt, der ihm nicht bekannt ist. Er ist überrascht, dass trotz des vertrauensärztlichen Berichts eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses erfolge. Ob dies so zulässig sei? Die Ombudsfrau bestätigt, diese Zweifel zu teilen. Dies sei vermutlich der Grund, weshalb die Kündigung nochmals durch den zentralen Personaldienst HRZ geprüft werde. Sie möchte den Fokus aber auf die Möglichkeit der Weiterbeschäftigung richten. Der Vizedirektor sagt zu, dass er sich die Unterlagen beschaffen und die Möglichkeit prüfen werde. Zudem nennt ihm die Ombudsfrau die Angaben von Frau Walser, damit er weitere Details direkt von ihr erfahren könne. Sie bedankt sich bei ihm für seine Bereitschaft, sich der Angelegenheit anzunehmen.

Eine Woche später bedankt sich der Vizedirektor bei Frau Walser per Mail – mit Kopie an die Ombudsstelle – für den konstruktiven Informationsaustausch, der in der Zwischenzeit stattfand. Weiter teilt er mit, seine Umfrage habe ergeben, dass bei den PZZ zur Zeit keine Stellen offen seien, die dem Profil von Frau Pagel entsprächen. Er würde die Einschätzung aber gerne noch mit der Ombudsfrau besprechen.

Der Vizedirektor meldet sich telefonisch bei der Ombudsfrau. Er möchte gerne eine Besprechung zu Dritt abhalten, um das weitere Vorgehen zu beraten. Frau Pagel sei von einer juristischen Mitarbeiterin der PZZ eng begleitet worden, die ebenfalls teilnehmen würde. Die PZZ wollten die rechtlichen Gegebenheiten einhalten und keine Fehler machen. Vieles lasse sich jedoch nicht mehr feststellen, es seien auch Emotionen im Spiel. Zudem habe er nicht nur Verantwortung für die Mitarbeitenden, sondern auch für die Bewohnenden. Die Ombudsfrau erklärt, sie sei selbstverständlich zu einem Gespräch bereit. Sie möchte aber den Blick lieber nach vorne richten, eine Lösung finden können. Für sie stelle sich in erster Linie die Frage der Weiterbeschäftigung von Frau Pagel aufgrund des vertrauensärztlichen Berichts. Der Vizedirektor wendet ein, das Problem sei, dass Frau Pagel nie auf dem höheren Level gearbeitet habe, weshalb ungewiss sei, ob sie auf diesem eingesetzt werden könne. Die Ombudsfrau erklärt, dass es vielleicht einen Arbeitsversuch geben könnte, um dieser Ungewissheit genügend Rechnung zu tragen.

In der Besprechung werden die Fragen nach Fehlern des Pflegezentrums und dessen Verantwortung sowie die Möglichkeit einer Weiterbeschäftigung ausführlich besprochen. Im Gespräch argumentieren der Vizedirektor und die Juristin der PZZ eher zurückhaltend und defensiv. Die Ombudsfrau schlägt zum Ende der Diskussion vor, dass eine Besprechung mit Frau Pagel, Frau Walser, dem CM, dem Vizedirektor oder der Juristin sowie der Ombudsfrau abgehalten werde. Darin soll die Möglichkeit einer Weiterbeschäftigung – allenfalls erst einmal nur für eine befristete Zeit – im tieferen Level besprochen werden. Frau Pagel könnte im Sinne eines Arbeitsversuchs oder einer Integrationsstelle herausfinden, ob und in welchem beruflichen Level ihr der berufliche Wiedereinstieg gelinge. Wenn dieser glücke, so könne über eine unbefristete Weiterbeschäftigung nachgedacht werden, ohne Verpflichtung, eine solche bereits heute anbieten zu können. Die PZZ möchten sich diesen Vorschlag überlegen und stellen der Ombudsfrau eine Rückmeldung in Aussicht.

Einige Tage später meldet die Juristin das Einverständnis. Sie würden Frau Pagel maximal bis zum Ablauf der Lohnfortzahlung im Rahmen eines Arbeitsversuchs, ohne jede Garantie für eine Festanstellung, in einem Pflegezentrum beschäftigen. Sinnvollerweise werde dies aber in einem anderen Pflegezentrum als dem bisherigen sein. Der konkrete Einsatz-Level müsste noch besprochen werden, allenfalls gebe es eine Zwischenlösung, den höheren Level mit gewissen Abstrichen.

Ergebnis

Da die Ombudsfrau Frau Walser telefonisch nicht erreichen kann, bittet sie per Mail um einen

Rückruf, damit sie ihr den Vorgehensvorschlag unterbreiten könne. Frau Walser antwortet, sie bedanke sich für den Einsatz. Frau Pagel habe aber letzte Woche die Zusage für eine neue Festanstellung ausserhalb der Stadtverwaltung erhalten. Sie seien alle übergücklich über diese positive Wendung. Die Ombudsfrau könne die Angelegenheit daher als erledigt betrachten.

Die Ombudsfrau bedankt sich für die äusserst erfreuliche Mitteilung. Sie wünsche Frau Pagel einen guten Start und viel Erfolg. Die nun getroffene Lösung sei natürlich die bessere, sie werde den Vizedirektor und die Juristin der PZZ entsprechend informieren.

Die Ombudsfrau teilt den beiden das positive Ergebnis mit. Dementsprechend kann das Geschäft abgeschlossen werden.

Trotz positivem Ausgang für Frau Pagel bleibt das ungute Gefühl zurück, wie schwer sich die Zuständigen mit der Prognose ASS taten und sich zunächst auf einen Wiedereinstieg von Frau Pagel nicht einlassen wollten. Ob fehlende Erfahrungen und Kenntnisse diese Ängste auslösten oder andere Gründe für die ablehnende Haltung verantwortlich waren, muss offen bleiben.

Fallbeispiel 3 **Langes Ringen um ein korrektes Arbeitszeugnis**

Sachverhalt

Meret Vogelsanger kontaktiert die Ombudsstelle Anfang September 2017 telefonisch. Sie schildert, bis vor Kurzem als Assistenzärztin in einem städtischen Spital gearbeitet zu haben. Ihre Anstellung sei auf zwei Jahre befristet gewesen. Da sie spontan eine neue Stelle gefunden habe, habe sie nach rund einem Jahr gekündigt. Während ihrer Anstellungszeit habe sie gute Leistungen erbracht und sich für das Spital eingesetzt. Ihr Vorgesetzter habe ihr den verfrühten Abgang aber sehr übel genommen, weshalb er ihr ein schlechtes Arbeitszeugnis ausgestellt und die Anerkennung des Weiterbildungsjahrs nicht gewährt habe. In einem Satz habe er ihr die Eignung aus «moralischen und ethischen Gründen» für den Beruf abgesprochen. Sie habe deshalb bereits mit der FMH, dem Berufsverband der Schweizer Ärzte und Ärztinnen, Kontakt aufgenommen und mit dem Rechtsdienst des Verbands der schweizerischen Assistenz- und Oberärztinnen und -ärzte (VSAO) gesprochen. Beide Stellen hätten das Vorgehen ihres Chefs nicht goutiert und ihr Unterstützung zugesagt. Zudem hätten sich der Stellvertreter ihres Chefs sowie die Pflegeleitung für sie eingesetzt, allerdings ohne Erfolg. Sie freue sich zwar, so viel Unterstützung zu erhalten, das Ganze nehme sie aber sehr mit.

Die Ombudsstelle erklärt Frau Vogelsanger ihre Handlungsmöglichkeiten. Diese bedankt sich, es sei gut zu wissen, dass sie hier unterstützt würde. Sie möchte es zuerst nochmals selbst versuchen und schauen, was sie mit Hilfe der FMH erreichen könne. Gerne komme sie wieder auf die Ombudsstelle zu, wenn sich das Problem mit dem Zeugnis nicht klären lasse.

Zwei Monate später meldet sich Frau Vogelsanger erneut. Sie habe inzwischen mit dem Rechtsdienst des VSAO einiges erreichen können. So seien die Weiterbildungsperiode anerkannt und der nachteilige Satz aus dem Zeugnis entfernt worden. Allerdings habe ihr Vorgesetzter stattdessen eine Bemerkung eingefügt, wonach er den ursprünglichen Kommentar aufgrund einer Intervention von Frau Vogelsangers Rechtsvertreter gelöscht habe: «Den hier stehenden Text habe ich auf Intervention des Rechtsanwaltes der Kandidatin gelöscht.» Sie habe zuerst überlegt, ob sie sich einfach damit abfinden solle. Der Rechtsdienst des VSAO habe ihr hingegen geraten, sich nochmals an die Ombudsstelle zu wenden.

Abklärungen

Die Ombudsstelle ist der Meinung, dass der eingefügte Kommentar rechtlich nicht zulässig ist. Dementsprechend gilt es zu klären, wie und durch welche Person das Zeugnis entsprechend angepasst werden könnte.

Aus den von Frau Vogelsanger eingereichten Unterlagen geht hervor, dass es sich beim strittigen Dokument um ein sogenanntes SIWF-Zeugnis handelt. Das SIWF ist das Schweizerische Institut für ärztliche Weiter- und Fortbildung bei der FMH. Ein solches Zeugnis wird während der Weiterbildungsperiode mindestens einmal jährlich ausgestellt. Die Ombudsstelle ist zum ersten Mal mit einem solchen Zeugnis konfrontiert, weshalb zur Klärung von technischen Fragen wie auch zur Ermittlung der zuständigen Personen diverse Rückfragen bei Frau Vogelsanger notwendig sind. Diese muss teilweise wiederum bei der FMH nachfragen, weshalb sich diese Abklärungen über längere Zeit hinziehen. Die Ombudsfrau kontaktiert ausserdem – mit dem Einverständnis von Frau Vogelsanger – den Personaldienst des Spitals. Daraus ergeben sich folgende Erkenntnisse:

Vom fraglichen SIWF-Zeugnis existieren mittlerweile drei Versionen, von denen aber nur die erste unterzeichnet ist. Das Zeugnis wird elektronisch erstellt, gestützt auf Einträge in einem elektronischen Logbuch. Das Zeugnis kann erneut zur Bearbeitung freigegeben werden, wodurch die bestehende Fassung ungültig werde. Um einem Missbrauch vorzubeugen, benötige Frau Vogelsanger neben der elektronischen Version des Zeugnisses auch ein ausgedrucktes, unterschriebenes Exemplar. Beide Versionen (elektronisch und Papier) müssen vom Leiter der Weiterbildungsstätte unterzeichnet bzw. bestätigt werden. Allenfalls könne ein bei der FMH gemeldeter Stellvertreter den Prozess abschliessen und das Zeugnis unterschreiben. Frau Vogelsanger weiss allerdings nicht, ob es – neben ihrem früheren Chef – eine andere Person gibt, die gegenüber der FMH unterschiftsberechtigt sei.

Frau Vogelsanger verfügt über kein «klassisches» Arbeitszeugnis. Sie habe beim Personaldienst des Spitals ein solches verlangt, habe aber nur eine einfache Arbeitsbestätigung erhalten, die sich nicht zu ihren Leistungen äussere. Auf Nachfrage habe es geheissen, der Personaldienst könne kein Arbeitszeugnis erstellen, da er von den Ärzten keine entsprechenden Informationen bekomme.

Vom Personaldienst erhält die Ombudsstelle die Auskunft, dass bei Problemen mit dem Zeugnis bisweilen abgeklärt werde, ob beispielsweise der Abteilungschef eine geänderte Version unterschreibe. Dieses Vorgehen sei bei einem ordentlichen Arbeitszeugnis möglich. Ob dies bei einem SIWF-Zeugnis auch umsetzbar sei, sei dem Personaldienst jedoch nicht bekannt. Auch kenne er die Einzelheiten der Abläufe nicht.

Schliesslich vereinbart die Ombudsfrau mit Frau Vogelsanger, dass sie direkt mit der FMH Kontakt aufnehme, um das Verfahren und die Zuständigkeiten im Detail abzuklären. Die Juristin der FMH schildert das Verfahren und präzisiert, dass das elektronische Logbuch während der Ausbildung von der Assistenzärztin selbst geführt werde. Für ein gewisses Zeitfenster werde es für den Weiterbildungsverantwortlichen geöffnet, um das Zeugnis zu erstellen. Die Assistenzärztin reiche daraufhin die unterschriebene und die elektronische Version der FMH ein. Dabei sei wichtig, dass beide Exemplare über dieselbe Laufnummer verfügten. Dieser Prozess könne, wenn nötig, erneut durchlaufen werden. Ausserdem bringt die Juristin auf Wunsch der Ombudsfrau in Erfahrung, wer im konkreten Fall unterschiftsberechtigt sei. Sie teilt kurze Zeit später die Namen mehrere Ärztinnen und Ärzte mit, die je nach Fachgebiet als unterschiftsberechtigte Stellvertreter bei der FMH gemeldet seien. Die Ombudsfrau bedankt sich für die rasche und unkomplizierte Erledigung.

Empfehlung und Ergebnis

Die Ombudsfrau gelangt mit ihrer schriftlichen Empfehlung an die Leiterin des Personaldienstes des Spitals. Sie nimmt Bezug auf den telefonischen Kontakt und wiederholt ihre Einschätzung, wonach die eingefügte Bemerkung rechtlich nicht zulässig sei. Sie erläutert den technischen Ablauf und nennt die unterschiftsberechtigte Stellvertretung. Sie bittet den Personaldienst, mit der Stellvertretung direkt das Vorgehen und deren Einverständnis hierzu zu klären. Sie empfiehlt, das beschriebene Verfahren nochmals zu starten und das Zeugnis durch die Stellvertretung berichtigen und unterschreiben zu lassen.

Mitte März 2018 – einen Monat nach der Empfehlung und ein Dreivierteljahr nach dem Erstkontakt – erhält die Ombudsstelle von Frau Vogelsanger die erfreuliche Nachricht, dass ihr ehemaliger Chef den gerügten Satz nun doch entfernt und das neue Zeugnis unterschrieben habe. Sie wisse nicht, was die Ombudsstelle dem Spital geschrieben habe, aber es habe Wirkung gezeigt. Sie freue sich sehr, dass der Konflikt erledigt sei und sie nun über ein brauchbares Zeugnis verfüge. Sie möchte sich herzlich bedanken und sei froh, dass es eine Institution wie die Ombudsstelle gebe.

Die Ombudsstelle bedankt sich bei Frau Vogelsanger für ihre anerkennenden Worte. Es freue sie, dass Frau Vogelsanger nun ein korrektes Zeugnis erhalten habe, das für ihren weiteren beruflichen Werdegang keinen Stolperstein darstelle.

Auch das Spital teilt mit, dass Frau Vogelsanger das geänderte Zeugnis erhalten habe, wofür sich die Ombudsstelle ebenfalls bedankt.

Für die Ombudsfrau bleibt erstaunlich, wie hilflos und passiv sich der Personaldienst anfänglich verhielt und auch die technischen Abläufe zum Zeugnis nicht kannte. Auch wenn Grund zur Hoffnung besteht, es habe sich um einen krassen Einzelfall gehandelt, bietet das Fallbeispiel Anlass für eine Nachbearbeitung innerhalb des zuständigen Spitals.

Fallbeispiel 4 Festhalten an einer Versetzung trotz erfolgter Kündigung

Sachverhalt

Eva Füglistler legt der Ombudsstelle in einem sehr ausführlichen E-Mail ihre Arbeitsplatzsituation dar. Zusammengefasst ergibt sich Folgendes: Frau Füglistler arbeitet seit mehr als zehn Jahren im Pflegebereich in einem Pflegezentrum der Stadt Zürich. Vor einigen Monaten habe es einen Vorgesetztenwechsel gegeben. In dieser Zeit sei es auch im Team zu vielen Wechseln und Ausfällen gekommen, was sehr aufreibend gewesen sei. Frau Füglistler erklärt weiter, sie habe verschiedene Weiterbildungen absolviert, worauf sie zu Beginn des Jahres in ein höheres Level aufgestiegen sei. Mit dem angebotenen Lohn sei sie aber nicht zufrieden gewesen, da sie von anderen Mitarbeitenden wisse, die mit denselben Aus- und Weiterbildungen mehr Lohn erhielten. Es seien dann mehrere Lohngespräche geführt worden, allerdings ohne positives Ergebnis. Sie habe sich daraufhin entschieden, eine Zusatzaufgabe, die sie zwei Jahre ausgeübt habe, abzugeben. Sie habe diese Zusatzaufgabe wegen der mangelnden Wertschätzung beendet. Ausserdem hätte sie neu Nachtwachen übernehmen müssen, was sie aus gesundheitlichen Gründen nicht könne. Sie habe ein ärztliches Zeugnis eingereicht, damit sie von der Nachtwache dispensiert werde. Schliesslich sei sie unter dem Stichwort «Feedback» zu einem Gespräch eingeladen worden. In diesem sei ihr eröffnet worden, dass sie mit ihrer fachlichen Weiterbildung für die aktuelle Abteilung nicht mehr geeignet sei. Sie werde deshalb für eine befristete Zeit auf eine andere Abteilung versetzt. Als «Lockmittel» sei ihr gesagt worden, sie müsse in dieser Abteilung die Zusatzfunktion aufbauen, die sie vor Kurzem niedergelegt habe. Auf weitere Nachfrage sei ihr gesagt worden, sie verbreite auf der Abteilung eine schlechte Stimmung und brauche für ein paar Monate einen «Weitblick» auf eine andere Abteilung. Mit dieser Versetzung sei sie überhaupt nicht einverstanden gewesen. Deshalb und wegen des fehlenden Rückhalts ihrer Vorgesetzten habe sie letzte Woche gekündigt. Trotzdem wollten ihre Vorgesetzten am Plan festhalten, sie für die verbleibenden zwei Monate auf die andere Abteilung zu versetzen. Sie könne dies nicht verstehen und fühle sich von ihren Vorgesetzten rausgemobbt. Abschliessend stellt Frau Füglistler drei konkrete Fragen zur Versetzung, zum Zeugnis und zum bald anstehenden Dienstaltersgeschenk.

Beratung

Die Ombudsstelle lädt Frau Füglistler in eine Sprechstunde ein. In dieser fasst die Ombudsfrau zunächst den bereits bekannten Sachverhalt zusammen und verdankt die eingereichten

Unterlagen. Frau Füglistner ergänzt, sie habe noch eine Begründung für ihre Versetzung angefordert und kürzlich erhalten. Die Begründung sei allerdings eher ein Protokoll der damaligen Besprechung gewesen, das sie hätte unterschreiben sollen. Sie habe die Unterschrift zunächst verweigert, da sie das Protokoll zuerst in Ruhe lesen möchte. Die Ombudsfrau empfiehlt, das Protokoll zu unterschreiben, allenfalls mit dem Zusatz, dass sie den Inhalt zur Kenntnis genommen habe. Eine Verweigerung der Unterschrift führe erfahrungsgemäss nur zu einer weiteren Verhärtung der Situation. Frau Füglistner habe aber das Recht, ihre ergänzenden Bemerkungen zum geführten Gespräch und zum Protokoll schriftlich festzuhalten und einzureichen.

Die Ombudsfrau nimmt Bezug auf Frau Füglistners Fragen. So habe sie die Befürchtung geäussert, wegen der aktuellen Probleme ein schlechtes Arbeitszeugnis zu erhalten. Die Ombudsfrau stellt klar, dass sich das Abschlusszeugnis auf die gesamte Zeit des Arbeitsverhältnisses beziehen müsse. Sie rate Frau Füglistner, sich im Moment nicht zu viele Gedanken hierzu zu machen. Falls es Probleme geben sollte, könne sie sich gern erneut an die Ombudsstelle wenden.

Nach der Klärung weiterer personalrechtlicher Aspekte nimmt die Ombudsfrau die Hauptfrage auf: Eine interne Versetzung sei grundsätzlich zulässig. Ein Arbeitgeber könne eine Versetzung beispielsweise mit betrieblichen Gründen rechtfertigen. Nach dem Studium der Unterlagen könne sie sich vorstellen, dass bei Frau Füglistner als solcher Grund angeführt werden könnte, dass sie keinen Nachtdienst leisten dürfe. Es seien aber wohl mehrere Gründe, die eine Rolle spielten. Der Hinweis auf die «negative Haltung» von Frau Füglistner lasse die Versetzung eher als Strafaktion erscheinen. Jedenfalls sei beidseitig eine starke Verletzung und Enttäuschung spürbar. Frau Füglistner ist der Meinung, dass die Arbeit auf der anderen Abteilung für sie weniger interessant und fordernd sei als auf der bisherigen. Sie wünschte sich, für die letzten beiden Monate auf der angestammten Abteilung bleiben zu können.

Die Ombudsfrau bietet Frau Füglistner mit Blick auf das weitere Vorgehen an, dass sie mit der Pflegedienstleitung Kontakt aufnehmen werde, um zu besprechen, ob eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses auf der bisherigen Abteilung ermöglicht werden könne. Sie habe aber keine Entscheidungskompetenz, diese bleibe bei der Pflegedienstleitung. Sie könne auch keine Prognose zur Erfolgchance ihrer Vermittlungsbemühungen stellen. Wenn Frau Füglistner diesen Weg wünsche, solle sie im Lauf der nächsten Woche dies kurz mitteilen und die Kontaktnahme bei der Pflegedienstleitung ankündigen.

Zum Schluss erkundigt sich Frau Füglistner nach den Möglichkeiten, die Versetzung rechtlich anzufechten. Die Ombudsfrau erklärt das entsprechende Vorgehen, nämlich eine anfechtbare Verfügung zu verlangen und diese anzufechten. Sie könne dazu aber nicht raten. Zum einen benötige dieses Verfahren Zeit, zum andern deuteten die gehörten Gründe auf betriebliche Interessen hin. Frau Füglistner pflichtet dieser Einschätzung bei.

Vermittlungsversuch

Nach der Zustimmung von Frau Füglistner wendet sich die Ombudsfrau telefonisch an die Pflegedienstleitung. Sie schildert ihren Eindruck, wonach sie die Versetzung als Disziplinar massnahme empfinde. Frau Füglistner selbst fühle sich ungerecht behandelt, ihr fehlten Wertschätzung und Anerkennung. Für sie als Ombudsfrau stehe ein würdiger und angemessener Abschluss für alle Beteiligten im Vordergrund. Sie erinnert daran, dass Frau Füglistner eine langjährige und bis vor Kurzem anscheinend geschätzte Mitarbeiterin sei. Sie höre nun gerne die Sichtweise der Pflegedienstleitung.

Diese erwähnt, es gebe verschiedene Schwierigkeiten mit Frau Füglistner, so habe sie unter anderem ihre Zusatzfunktion überstürzt und ohne Ankündigung aufgegeben. Ausserdem dürfe sie nachts nicht arbeiten. Die Ombudsfrau nimmt dies zur Kenntnis, zu den konkreten Schwierigkeiten könne sie natürlich keine Stellung beziehen. Da Frau Füglistner nun gekündigt habe, sei die verbleibende Zeit sehr beschränkt. Ob man unter diesen Voraussetzungen nicht von der Versetzung absehen könne, die ja vor der Kündigung beschlossen worden sei?

Die Pflegedienstleitung begründet die Versetzung zusätzlich mit Frau Füglistners Weiterbildung

und mit ihren Erfahrungen mit der Zusatzfunktion. Diese benötigten sie in der anderen Abteilung. Ausserdem habe niemand einen Anspruch, immer auf der gleichen Abteilung bleiben zu können und nicht versetzt zu werden. Die Ombudsfrau bestätigt, dass kein solcher Anspruch bestehe, was sie Frau Füglistner ebenfalls erklärt habe. Nach dem Austausch weiterer Argumente legt die Ombudsfrau der Pflegedienstleitung nahe, nochmals zu prüfen, ob sie auf ihren Entscheid zurückkommen könne.

Einige Tage später teilt die Pflegedienstleitung mit, sie hätten die Frage intern nochmals ausführlich besprochen. Nach dem Abwägen der Vor- und Nachteile hätten sie sich entschieden, an der Versetzung festzuhalten. Sie begründet diesen Entscheid auch mit Vakanzen in der betroffenen Abteilung. Leider sehe Frau Füglistner primär ihre eigene Situation, statt diejenige des Betriebs, was sie so nicht akzeptieren könne.

Die Ombudsfrau teilt Frau Füglistner das negative Ergebnis mit. Sie habe mit der Pflegedienstleitung ein längeres Gespräch geführt. Sie sei zwar bereit gewesen, den Entscheid im Team nochmals zu prüfen, habe aber an der Versetzung festgehalten. Sie bedauere dies, hätte Frau Füglistner einen anderen Abschluss gewünscht. Sie hoffe, dass beruflich bald eine neue Türe aufgehe und wünsche ihr alles Gute.

Fazit

Es ist bedauerlich, dass die offensichtlich bestehenden Konflikte und Schwierigkeiten zwischen der Pflegedienstleitung und Frau Füglistner nicht frühzeitig und lösungsorientiert angegangen wurden. Die Versetzung kann zwar betrieblich begründet werden, unübersehbar haben aber auch «Bestrafungselemente» mit eine Rolle gespielt. An ihr nach der erfolgten Kündigung weiterhin festzuhalten, war aufgrund der kurzen Zeit weder betrieblich sinnvoll noch erlaubte sie einer langjährigen, bewährten Mitarbeiterin einen guten Abschluss.

Frau Füglistner teilte der Ombudsstelle mit, ohne Mühe eine neue Stelle gefunden zu haben. Zur Versetzung kam es schliesslich nicht, da sie krankheitshalber die letzten beiden Monate ausgefallen sei.

2. Die UN-Behindertenkonvention und ihre erforderliche Umsetzung

Fokus Das Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenkonvention BRK) wurde im Dezember 2006 verabschiedet und trat am 3. Mai 2008 in Kraft. Die Schweiz hat die BRK am 15. April 2014 ratifiziert, in Kraft trat das Übereinkommen in der Schweiz exakt einen Monat später.

Wie das für die Umsetzung der Konvention auf Bundesebene zuständige Eidg. Departement des Innern erklärt, verpflichtet sich die Schweiz mit dem Beitritt zum Übereinkommen, Hindernisse zu beheben, mit denen Menschen mit Behinderungen konfrontiert sind, sie gegen Diskriminierung zu schützen und ihre Inklusion und ihre Gleichstellung in der Gesellschaft zu fördern. Diese Forderung ist – wie bei andern Konventionen (z. B. Kinderrechtskonvention, Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frauen) – auf zweifache Weise besonders anspruchsvoll: Zum einen betrifft der Geltungsbereich eine Vielzahl von Rechtsgebieten und vor allem auch praktisch sämtliche Lebensbereiche. Dabei darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass mögliche Hindernisse und Diskriminierungsformen und -erfahrungen je nach Einschränkung sehr unterschiedlich ausfallen können und für die Betroffenen häufig durch weitere Erschwernisse und Benachteiligungen verstärkt oder gar erst hervorgerufen werden können (Mehrfachdiskriminierung). Zum andern erfordert unser föderalistischer Staatsaufbau, dass sich alle drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden um eine wirksame und nachhaltige Umsetzung kümmern. Sowohl rechtlich wie auch faktisch stehen die Behörden in unserem Land erst am Anfang dieses Prozesses. Für den Kanton Zürich liegt seit Juli 2018 ein relevantes Dokument vor: Die Studie der zhaw Soziale Arbeit (Tarek Naguib/Sylvia Johner-Kobi/Fiona Gisler) «Handlungsbedarf aufgrund der UNO-Behindertenkonvention im

Kanton Zürich» zeigt an ausgewählten Analysefeldern vielfältige und gewichtige Lücken in der Umsetzung der BRK auf. Der Bericht ist natürlich auch auf kommunaler Ebene von Bedeutung. Es ist daher wünschenswert, dass sich die städtischen Behörden und Verwaltungsstellen in Zürich mit den Ergebnissen eingehend auseinandersetzen und die für sie daraus zu schliessenden Umsetzungsmassnahmen entwickeln. Dabei stehen ihnen seit dem Berichtsjahr die beiden Beauftragten für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung mit ihrem Fachwissen und ihrer Unterstützung zur Verfügung. Sie haben am 1. November 2017 die Arbeit aufgenommen, und ihre Stelle ist im Stab des Präsidialdepartements integriert. Die Ombudsfrau tauscht sich regelmässig mit den beiden Beauftragten aus.

Die Ombudsstelle wird immer wieder mit Beschwerden zu Behindertenfragen konfrontiert, teils aus dem Kreis von Mitarbeitenden, teils von Bürgerinnen und Bürgern. Sie sind so vielfältig wie die Behinderungsformen und Einschränkungsarten. Schwerpunkte bilden aber immer wieder Fragen zu den Schwierigkeiten im Verkehr, Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel und bei der Zugänglichkeit zu Gebäuden, auch städtischen. Für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen ergeben sich oftmals Schwierigkeiten, die für sie geeignete Schule zu finden bzw. den für sie geeigneten Unterricht zu ermöglichen. Bei den Arbeitsverhältnissen beschäftigt uns vor allem, wie Mitarbeitende mit einer Einschränkung eine angemessene Anstellung in der Stadtverwaltung beibehalten können. Zur Neuanstellung von Menschen mit Behinderungen verfügt die Stadtverwaltung bisher über wenig Erfahrung.

Im September 2017 reichte der Schweizerische Gehörlosenbund eine Petition an den Bundesrat ein. In ihr fordert die Vereinigung den «gleichen Zugang für alle, das heisst sämtliche offiziellen, durch den Staat erfolgten politischen Informationen auch in der Gebärdensprache zugänglich zu machen». Namentlich nennt die Petition den Inhalt der Abstimmungsbüchlein, Informationen auf der Homepage ch.ch und die Gesetzestexte, angefangen auf Ebene des Bundes. In diesem Zusammenhang gilt es, Art. 12 der Zürcher Kantonsverfassung in Erinnerung zu rufen: «Die Sprachenfreiheit umfasst auch die Gebärdensprache.»

Die Ombudsstelle hat die Petition zum Anlass genommen, sich mit dem Thema vertiefter auseinanderzusetzen und die wesentlichsten Inhalte ihrer Homepage in Gebärdensprache übersetzen zu lassen. Seit Ende 2018 ist nun ein Video in Gebärdensprache aufgeschaltet (www.stadt-zuerich.ch/ombudsstelle > Informationen in Gebärdensprache). Zu wünschen bleibt, dass andere Behörden und Verwaltungen bald folgen werden und das Anliegen vor allem auch bei der Umsetzung in der departementsübergreifenden Strategie «Smart City Zürich» Berücksichtigung findet wie auch bei der Förderung des barrierefreien Zugangs allgemein.

Fallbeispiel 5 Transportverweigerung eines Elektro-Scooters

Ausgangslage

Luca Gallo ruft Anfang Dezember 2017 die Ombudsstelle an. Er lebe in Hirzenbach und sei aufgrund einer körperlichen Behinderung auf einen Rollstuhl angewiesen. Um mehr selbständige Mobilität zu erlangen, vor allem in Kombination mit der Nutzung des öffentlichen Verkehrs, habe er den Kauf eines Elektrorollstuhls in Erwägung gezogen. Die Invalidenversicherung habe ihm einen solchen mitfinanziert und ihn vorgängig beraten, welches Modell geeignet wäre. Herr Gallo habe sich vor dem Kauf ausserdem beim Contact-Center des Zürcher Verkehrsverbunds (ZVV), der auch für die Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ) zuständig ist, telefonisch bestätigen lassen, dass er mit seinem neuen Rollstuhl auch das Tram- und Busnetz benützen dürfe. Letzteres sei für ihn wichtig, da er regelmässig zu Untersuchungen das Universitätsspital Zürich aufsuchen müsse.

Einige Tage vor der ersten Kontaktaufnahme mit der Ombudsstelle sei Herr Gallo mit seinem Elektromobil im Tram der Linie 7 gegen 23.00 Uhr in Richtung Stettbach unterwegs gewesen.

Im Tram habe es nur wenige Fahrgäste gehabt, als er von einem Troubleshooter der VBZ aufgefordert worden sei, das Tram zu verlassen. Nach dem Grund gefragt, habe Herr Gallo erfahren, dass sein Gefährt zu schwer sei und deshalb nicht befördert werden dürfe. Sein Protest, dass er über ein gültiges Ticket verfüge, sich weder ungebührlich verhalten noch gegen irgendwelche Regeln verstossen habe, nützte nichts. Er habe das Tram an der Haltestelle Haldenegg verlassen müssen, um von dort aus seinen Heimweg bei winterlichen Temperaturen mit dem Elektrofahrzeug fortzusetzen. Da dieses nicht dafür gedacht sei, über weite Distanzen zu fahren, habe der Akku seines Geräts nur bis zum Mattenhof, also rund 15 Stationen, gereicht. Glücklicherweise habe er seinen Bruder telefonisch erreichen können, der ihn von dort mit dem Auto nach Hause gefahren habe. Den Rollstuhl hätten sie am folgenden Tag abgeholt.

Er wünscht sich von der VBZ eine klare Stellungnahme zum Vorfall, wie auch Klarheit darüber, ob er nun Trams mit seinem Elektrofahrzeug benutzen dürfe und falls ja, zu welchen Regeln.

Abklärungen der Ombudsstelle und Ergebnis

Der Ombudsstelle stellt Herrn Gallo einen Link zu einem Vertreiber des Scooters zu. Dabei stellt sich heraus, dass es sich nicht um einen eigentlichen Rollstuhl handelt, sondern um einen «Elektro-Scooter» (auch Seniorenmobil genannt). Den Spezifikationen ist zu entnehmen, dass das Fahrzeug 160 cm lang ist, 72 cm breit und ein Leergewicht von 185 kg aufweist. Die Ombudsstelle wendet sich schriftlich an den Rechtsdienst der VBZ und schildert den Sachverhalt, wie ihn Herr Gallo dargestellt hat. Da dieser durch die Unsicherheit in seiner Mobilität eingeschränkt ist, wird auf eine gewisse Dringlichkeit hingewiesen. In einem ersten Zwischenbericht hält der Rechtsdienst fest, dass gemäss Ziffer 5.22 des ZVV-Verbundstarifs, welcher auch für die VBZ Gültigkeit hat, der Transport von Elektro-Scootern derzeit nicht erlaubt sei. Das Thema sei aber seit langem in der ZVV-Direktorenkonferenz traktandiert, und ein dringlicher Handlungsbedarf sei erkannt. Die Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV) halte nämlich in Art. 5 Abs. 2 (Zugang mit Hilfsmitteln) fest: «Die Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel soll in der Regel auch für Rollstühle mit kuppelbaren elektrischen Antriebsgeräten, für Behinderten-Elektro-Scooter und für ähnliche Fahrzeuge ermöglicht werden.» Auch den Tarifbestimmungen der SBB T600 ist in Ziffer 27.400 zu entnehmen, dass unter anderem Elektro-Scooter unentgeltlich befördert werden, für diese aber Höchstmasse und ein Höchstgewicht gelten (Länge 120 cm, Breite 70 cm, Höhe 137 cm, Gesamtgewicht 300 kg). Handlungsbedarf bestehe also vor allem dahingehend, dass die verschiedenen Tarife möglichst auf nationaler Ebene harmonisiert werden. Zum konkreten Fall hält der Rechtsdienst der VBZ fest, dass Herr Gallo bis auf weiteres weder Trams noch Busse der VBZ mit seinem Scooter benutzen dürfe, da der ZVV-Tarif dies eindeutig nicht zulasse. Zudem überschritten die Masse seines Gefährts in Länge und Breite die Höchstmasse des VböV wie auch des SBB-Tarifs. Herr Gallo wird vorläufig auf die Angebote der Behinderten-transportzentrale BTZ aufmerksam gemacht. Der Rechtsdienst habe ausserdem das Contact-Center beauftragt zu klären, weshalb offenbar falsche Informationen zum Transport von Elektro-Scootern erteilt wurden.

In der Zwischenzeit teilt die Ombudsstelle Herrn Gallo dieses Zwischenergebnis mit und bittet ihn um Geduld, da seine Anfrage bei der Ombudsstelle eine Grundsatzfrage ausgelöst habe.

Ende Januar 2018 erfolgt dann die schriftliche Stellungnahme der VBZ. Darin ist festgehalten, dass an der zwischenzeitlich stattgefundenen Direktorenkonferenz vereinbart worden sei, eine nationale Regelung anzustreben. Unklar sei aber noch, inwieweit und auch wann solche Elektrofahrzeuge bezüglich Anforderungen an die Sicherheit im öffentlichen Verkehr eine Zertifizierung erhalten würden. Eine Studie aus Deutschland habe gezeigt, dass zurzeit keines der Modelle, die aktuell auf dem Markt seien, die erforderlichen Sicherheitsanforderungen erfülle. Der aktuell auch für das ZVV-Gebiet geltende nationale SBB-Tarif regle die Beförderung von Elektro-Scootern nach Mass und Gewicht. Die heute gängigen Modelle der Elektro-Scooter würden diesen Spezifikationen nicht entsprechen und deshalb auf dem Netz der VBZ bis auf weiteres

bzw. bis zur angestrebten nationalen Regelung nicht befördert. Die VBZ bedauere zudem, dass Herrn Gallo beim ZVV-Contact eine falsche Auskunft erteilt worden und es dadurch zum Transportausschluss gekommen sei.

Der Ombudsstelle bleibt nichts anderes übrig, als Herrn Gallo die bereits erteilte Auskunft nochmals zu bestätigen, bis auf weiteres mit seinem Elektro-Scooter in Zürich weder Tram noch Bus benutzen zu dürfen.

Beim Erstellen dieses Berichts hat sich die Ombudsstelle bei der VBZ nach dem aktuellen Stand erkundigt und erfahren, dass Electro-Scooter nach wie vor nicht transportiert würden. Auf dem ZVV-Gebiet gelte in diesem Fall der nationale Tarif T600 bzw. die Fahrzeugspezifikationen gemäss Art. 5 VböV. Die heute gängigen Modelle von E-Scootern würden weiterhin nicht diesen Spezifikationen entsprechen und werden deshalb auf dem Netz der VBZ nicht befördert.

Fallbeispiel 6 Wohnungssuche mit unnötigen Hindernissen

Ausgangslage

Die vierzigjährige Amanda Martin lebt mit ihrem Mann und den beiden kleinen Kindern in einer winzigen Dreizimmerwohnung in Altstetten. Frau Martin ist seit ihrer Geburt auf beiden Augen fast gänzlich erblindet und hat noch ein Sehvermögen von 15 Prozent. Sie wendet sich an die Ombudsstelle und berichtet das Folgende: Ihr Mann sei berufstätig, sie kümmerge sich um die Familie und den Haushalt. Da die Wohn-, aber auch die Nachbarschaftsverhältnisse am jetzigen Ort nicht mehr zumutbar seien und auch auf ihre Gesundheit schlagen würden, suche sie seit längerem verzweifelt nach einer grösseren, aber doch noch bezahlbaren Wohnung. An die Ombudsstelle wendet sie sich Anfang September 2018 auf Empfehlung der Zürcher Sehhilfe, nachdem sie sich kurz zuvor auf eine städtische Viereinhalbzimmerwohnung in Affoltern beworben hatte. Die Wohnung wäre sowohl von der Grösse als auch von der Raumaufteilung und Orientierung her ideal gewesen, obwohl sie sich im dritten Stockwerk in einer Mehrfamilienhaussiedlung ohne Lift befinde. Frau Martin habe sich grosse Hoffnungen auf eine Zusage gemacht. Dies nicht zuletzt, da sich auch ihr Arzt mit einem Empfehlungsschreiben an die Liegenschaftenverwaltung (ab 1.1.2019 Liegenschaften Zürich, LSZ) gewandt habe. Ein paar Tage nach der Besichtigung habe die zuständige Bewirtschafterin sie angerufen. Sie habe Frau Martin in scharfem Ton zu ihrer Sehbehinderung befragt, so beispielsweise, ob sie einen Blindenhund benötige und ob sie sich bewusst sei, dass die Wohnung im dritten Stock liege. Frau Martin habe den Eindruck gewonnen, die Mitarbeiterin zweifle daran, dass sie die Wohnung überhaupt besichtigt habe. Dies habe bei Frau Martin ungute Gefühle ausgelöst. Deswegen habe sie am nächsten Tag nochmals mit den LSZ Kontakt aufgenommen und dabei erfahren, dass die Wohnung inzwischen an eine andere Familie vergeben worden sei. Als sie gefragt habe, ob bei der Absage ihre Sehbehinderung eine Rolle gespielt habe, habe sie keine Antwort erhalten.

Frau Martin äussert gegenüber der Ombudsstelle ihre grosse Enttäuschung und auch ihre Empörung über die Absage. Besonders störe sie, dass die Mitarbeiterin offenbar nicht nachvollziehen könne, dass sie trotz starker Sehbehinderung ein unabhängiges Leben führen und sehr wohl selbst einschätzen könne, was sie sich aufgrund ihrer Behinderung zutrauen könne und was nicht. Für sie sei die Reaktion der Verwalterin diskriminierend. Sie bedauere es sehr, dass auch die Bescheinigung ihres Arztes nichts bewirken konnte.

Abklärungen der Ombudsstelle

Die Ombudsfrau teilt die Auffassung von Frau Martin. Deren Sehbehinderung darf nicht als Absagegrund gelten. Hier sieht sie Handlungsbedarf. Frau Martin ist einverstanden, dass sich die Ombudsfrau mit dem verantwortlichen Abteilungsleiter in Verbindung setzt. Sie ist sich

gleichzeitig bewusst, dass die Ombudsfrau ihr keine Wohnung vermitteln kann. Die Ombudsfrau spricht in ihrem Kontakt mit den LSZ die aus ihrer Sicht relevanten Punkte an, die es zu klären gilt. Zum einen müsse der konkrete Fall mit der zuständigen Bewirtschafterin nachbereitet werden, auch im Hinblick auf zukünftige Fälle. Zum anderen gehe es um die Frage, wie Familie Martin zu einer für sie geeigneten Wohnung verholten werden könne. Der Abteilungsleiter, dem der Fall bekannt ist, teilt diese Einschätzung und erkennt den Handlungsbedarf. Eine Woche später meldet er sich bei der Ombudsfrau, nachdem er die Angelegenheit mit der Immobilienbewirtschafterin habe besprechen können. Die betreffende Siedlung sei in den kommenden Monaten von Sanierungsarbeiten betroffen und zudem sehr treppenintensiv. Einen Lift gebe es nicht. Daher hätten sich die Immobilienbewirtschafterin zusammen mit ihrer Vorgesetzten und dem Sozialdienst überlegt, ob sich die Wohnung auf längere Frist für Frau Martin eignen würde. Aufgrund der offenen Fragen habe die Immobilienbewirtschafterin Frau Martin angerufen und habe versucht, im Gespräch herauszufinden, wie Frau Martin ihren Alltag organisiere, ob sie auf Hilfsmittel, wie Blindenstock oder Blindenhund, angewiesen sei. Offenbar habe Frau Martin diese Fragen falsch aufgefasst und habe das Gespräch abgebrochen. Die LSZ begründen ihr Vorgehen damit, dass sie sich nur hätten vergewissern wollen, ob Frau Martin den Alltag in der besichtigten Wohnung auch tatsächlich bewältigen könne. Die Erfahrung zeige, dass Mietinteressenten aufgrund der Wohnungsnot dazu neigten, ein Angebot anzunehmen, welches vielleicht nicht optimal passe und dies dann oft zu Tauschgesuchen führe. Die LSZ hätten aber aus dem Vorgefallenen ihre Lehren gezogen. Solche Gespräche sollen künftig mit mehr Fingerspitzengefühl und in angemessenem Ton geführt und der Hintergrund zu den Fragen erklärt werden. So werde ihr Kontext verständlich, und Missverständnisse könnten eher vermieden werden.

Der Abteilungsleiter teilt ausserdem mit, dass er gerne zur Verfügung stehe, um sich bei künftigen Bewerbungsprozessen von Frau Martin direkt einzubringen. Frau Martin dürfe sich direkt an ihn wenden, sobald sie eine passende städtische Wohnung ausgeschrieben sehe bzw. sich auf eine solche beworben habe. Damit wolle er sichergehen, dass es bei einer nächsten Bewerbung nicht zu erneuten Ungereimtheiten komme. Er würde als zusätzliche Person im Bewerbungsprozess für die nötige Objektivität bei der Einhaltung der Kriterien sorgen. Die Ombudsfrau nimmt anschliessend wieder mit Frau Martin Kontakt auf. Sie könne die Verletzung von ihr gut nachvollziehen, wolle ihr aber auch rückmelden, dass die zuständige Mitarbeiterin bei den LSZ nicht mit böser Absicht gehandelt habe. Es habe sich wohl eher um mangelnde Kenntnisse und fehlende Empathie gehandelt. Die LSZ hätten ihre Lehren aus den unglücklichen Kontakten gezogen. Nun gelte es, vorwärts zu schauen. Die Ombudsfrau weist Frau Martin auf das Angebot hin, sich bei einer nächsten Bewerbung direkt an den Abteilungsleiter wenden zu dürfen, der sich dann in den Bewerbungsprozess einbringen könne.

Ergebnis

Es vergehen drei Monate, in denen sich Frau Martin auf einzelne Wohnungen bewirbt, jedoch jedes Mal eine Absage erhält, unter anderem einmal auch aufgrund einer Kommunikationspanne innerhalb der LSZ. Doch dann, während des Erstellens dieses Berichts, erreicht die Ombudsfrau die erfreuliche Nachricht, dass Frau Martin und ihre Familie endlich die Zusage für eine geeignete Wohnung, bei der sie sämtliche Voraussetzungen ideal erfüllen, erhalten haben. Der Umzug in die lang ersehnte Wohnung erfolgte am 1. April 2019.

Fallbeispiel 7 Erforderliche Anzahl Förderstunden

Ausgangslage

Romy Kehlmann-Sauter ist die Mutter von Robert. Sie wendet sich im Herbst im Zusammenhang mit dem Schulunterricht ihres Sohnes an die Ombudsstelle. Sie schildert, dass Robert

an einer tiefgreifenden Entwicklungsstörung leide und die Eltern seit seiner Einschulung darum kämpfen müssten, dass er die notwendige zusätzliche Unterstützung im Schulunterricht erhalte. Er besuche die Regelschule und erhalte zum Regelunterricht zusätzlich drei Lektionen Förderunterricht. Dies sei nach Ansicht der Eltern und des Klassenlehrers zu wenig. Notwendig wären vielmehr mindestens sieben Stunden Förderunterricht.

Als Eltern könnten sie sich auch vorstellen, ihren Sohn in eine Sonderschule zu schicken. Das sei seitens der Schulbehörde bisher aber immer abgelehnt worden. Sie wisse nicht, ob da auch finanzielle Aspekte reinspielen, ob es für den Schulkreis finanziell gesehen attraktiver sei, ein Kind integrativ zu fördern, anstatt es in eine Sonderschule zu schicken. Auch ihr Mann und sie hätten grundsätzlich die integrierten Fördermassnahmen befürwortet. Im Sommer habe eine Besprechung mit vielen Beteiligten stattgefunden, nebst den Eltern hätten der Schulpsychologische Dienst (SPD), die Schulleitung, die Assistenzlehrerin und der Klassenlehrer teilgenommen.

Anlass zur Kontaktaufnahme mit der Ombudsstelle gab eine Verfügung der Kreisschulpflege (KSP), welche auf Antrag des SPD erging. Darin wurde die bisherige Regelung – integrierte Sonderschulung in einer Regelklasse mit drei Lektionen Förderunterricht – bestätigt. Die von den Eltern gewünschten und dem Klassenlehrer befürworteten zusätzlichen Förderlektionen wurden abgelehnt. Gegen den Entscheid der KSP könne Rekurs beim Bezirksrat eingelegt werden.

Die Ombudsstelle informiert Frau Kehlmann-Sauter über ihre rechtlichen Handlungsmöglichkeiten und die Vorgehensweise bei einem Rekurs. Frau Kehlmann-Sauter wünscht sich von der Ombudsstelle, dass diese ihr einen Rekurs gegen den Entscheid verfasse. Die Ombudsstelle bietet Frau Kehlmann-Sauter an, sie könne der Ombudsstelle einen Entwurf des Rekurses, den sie selbst schreiben müsse, vorgängig für eine Einschätzung und Rückmeldung zukommen lassen, sofern ihr dies dienlich sei.

Noch im gleichen Gespräch stellt sich auf Rückfragen der Ombudsstelle heraus, dass bei Frau Kehlmann-Sauter Unklarheiten über die konkrete Ausgestaltung der Sonderschulung bestehen. Die Ombudsstelle empfiehlt Frau Kehlmann-Sauter daher, zunächst direkt mit dem SPD Kontakt aufzunehmen. Sie solle sich erkundigen, ob nebst den drei Lektionen Förderunterricht weitere Unterstützungsmassnahmen vorgesehen seien. Sie solle auch konkret nachfragen, weshalb der SPD nur drei Lektionen Förderunterricht empfohlen habe. Danach könne sie sich wieder bei der Ombudsstelle melden, um das weitere Vorgehen zu besprechen. Erfolge diese Klärung während der laufenden Rekursfrist, lasse sich vielleicht auf eine einfache Weise eine für alle Beteiligten befriedigende Lösung finden.

Rückmeldung der Beschwerdeführerin und Fazit

Zwei Wochen später erhält die Ombudsstelle die Meldung von Frau Kehlmann-Sauter, dass sie, wie von der Ombudsstelle empfohlen, Kontakt mit dem SPD aufgenommen habe. Dieser habe angeboten, sich die Sache nochmals anzuschauen. Nun habe sie ein E-Mail des Koordinators Förderlektionen erhalten, welches festhält, dass Robert neu sieben statt drei Lektionen Förderunterricht erhalten werde. Sie und ihr Mann seien sehr erleichtert über diesen Entscheid.

Die Ombudsstelle empfiehlt Frau Kehlmann-Sauter, in einem Antwortmail diese erfreuliche Nachricht zu verdanken und darauf hinzuweisen, dass sie aktuell noch die Verfügung der KSP habe, die auf drei Förderlektionen laute. Sie rät ihr nachzufragen, ob diese Verfügung durch eine neue ersetzt werde. Entweder sei der Erlass der neuen Verfügung schon aufgelegt, dann werde ihr der Koordinator das sicher so mitteilen oder sie gebe mit ihrem Hinweis den Anstoss dazu, dass die neue Verfügung ausgestellt werde.

Der Fall veranschaulicht zum einen, wie mit verhältnismässig wenig Aufwand der zeit- und kostenintensive Weg über das ordentliche Verfahren (hier ein Rekurs an den Bezirksrat) vermieden werden konnte. Zum anderen macht er deutlich, dass eine erfolgreiche Umsetzung der rechtlichen Vorgaben oftmals bei einer offenen und transparenten Kommunikation sowie einem sorgfältigen Vorgehen beginnt und diese voraussetzt. Gleichzeitig zeigt er aber auch, dass es das Engagement der Eltern von Robert brauchte, damit eine sachlich angemessene Anzahl Förderstunden bewilligt werden konnte. Artikel 24 der UN-Behindertenkonvention verpflichtet die Schweiz, ein integratives Bildungssystem für Menschen mit Behinderungen auf allen Ebenen zu gewährleisten. Menschen mit Behinderungen dürfen nicht aufgrund ihrer Einschränkung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden. Die Umsetzung dieser Vorgaben wird in der Stadt Zürich durch das System der integrierten Sonderschulung verfolgt. Mangelnde Transparenz und eine unsorgfältige Prüfung der erforderlichen Fördermassnahmen durch die Schulbehörden können die Akzeptanz dieses integrativen Systems allerdings erheblich beeinträchtigen.

Fallbeispiel 8 **Schwer sichtbare Haltestellentafeln**

Ausgangslage

François Honegger wendet sich Ende Mai 2018 per E-Mail an die Ombudsstelle. Er kritisiert, dass die Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ) die Tafeln der Bus- und Tramnummern bei den neueren Haltestellen nur noch parallel zur Geh- und Fahrtrichtung anbringen. Für seh- und gehbehinderte Personen seien die Schilder dadurch schwieriger zu erkennen als früher. Damals seien sie quer zur Strassenführung angebracht gewesen. Es gäbe sehr viele Haltestellen, bei denen eigentlich genügend Platz für Tafeln quer zur Fahrtrichtung vorhanden wäre, um nicht nur den Namen der Haltestelle, sondern auch die Tram- und Busnummern sowie ihre Endstation aufzuführen. Ein krasses Beispiel finde sich am Schwamendingerplatz, wo das Schild für die Tramnummer 7 in Richtung Stettbach erst nach längerem Suchen und nur dann erkennbar sei, wenn man sich quer zur Fahrtrichtung stelle.

Herr Honegger teilt mit, dass er sich bereits mit dem Contact-Center des Zürcher Verkehrsverbunds (ZVV) und den VBZ in Verbindung gesetzt habe. Ihm wurde mitgeteilt, dass sich diese Praxis auf eine neue Richtlinie stütze, wonach die Schilder seit zwei Jahren aus Platzgründen nur noch parallel zur Strassenführung angebracht werden.

Abklärungen der Ombudsstelle

Die Ombudsstelle klärt in einem ersten Schritt ab, welche städtischen Stellen sich mit der vorliegenden Thematik befassen. Es kommen verschiedene Einrichtungen in Frage: Die VBZ führen eine Kommission für hindernisfreie Mobilität, deren Mitglieder teils die Behindertenkonferenz Kanton Zürich und die Fachstelle hindernisfreie Architektur vertreten. Im Tiefbauamt beschäftigt sich eine spezielle Stelle mit hindernisfreiem Bauen, gemäss eigenem Internetauftritt explizit auch mit dem hindernisfreien Zugang zu den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs. Die Ombudsstelle gelangt schliesslich an den Leiter des Haltestellenmanagements der VBZ. Dieser erklärt, dass die Stadt vor rund zwei Jahren verschiedene Workshops durchgeführt habe, um die Neugestaltung zu planen. In Absprache mit dem ZVV sei damals entschieden worden, die Tramnummerntafeln nur noch parallel zur Fahrtrichtung anzubringen. Grund dafür sei der Umstand, dass nicht genügend Platz für alle Schilder zur Verfügung stehe, sobald mehr als zwei Linien an einer Haltestelle verkehren. Nach oben sei der Platz beschränkt, da genügend Abstand zu allfälligen Tram- oder Buskabeln eingehalten werden müsse. Die Schilder könne man auch nicht tiefer ansetzen, da sonst die Gefahr bestehe, dass sich Personen den Kopf anstossen würden. Bei Stationen, die nur durch eine oder zwei Linien bedient werden, habe man bewusst darauf verzichtet, die Nummern quer zur Fahrtrichtung anzubringen,

damit bei Fahrplanänderungen oder Netzerweiterungen diese nicht wieder entfernt werden müssten. Zudem sei es den VBZ ein Anliegen, die Beschilderung einheitlich zu gestalten.

Rückmeldung an den Beschwerdeführer

Die Ombudsstelle leitet die Antworten der VBZ an Herrn Honegger weiter. Herr Honegger ist mit dieser Argumentation nicht einverstanden. Wohl akzeptiere er, dass in gewissen Fällen nicht genügend Platz vorhanden sei. Seiner Ansicht nach könne jedoch, was die anderen Haltestellen betrifft, nicht die Einheitlichkeit im Zentrum der Überlegungen stehen, gerade wenn ihr eine Diskriminierung von geh- und sehbehinderten Menschen gegenüber stehe. Er habe das Gefühl, man könne mit der Stadtverwaltung nicht reden, alle Entscheide würden von ein paar wenigen Leuten getroffen, ohne dass diese sachlich sehr bewandert seien. Die Ombudsstelle muss an diesem Punkt widersprechen, die Stadt habe sich, wie die Ombudsstelle sich selbst überzeugen konnte, vertieft mit dieser Sache auseinandergesetzt. Allerdings stelle sich auch für sie die Frage nach der richtigen Prioritätensetzung. Die einheitliche Gestaltung falle für sie weniger ins Gewicht, je grösser die Erschwernis für Personen mit eingeschränkter Sicht ausfalle. Die Ombudsstelle gibt Herrn Honegger die Kontaktadressen privater Behindertenorganisationen bekannt, an die er sich wenden könne. Möglicherweise schliessen sich diese dem Urteil an, dass es sich um ein ernsthaftes Problem handle, wo durchaus Handlungsbedarf bestehe. Vielleicht haben sie sich mit der Frage bereits befasst und verfügen über zusätzliche Informationen. Herr Honegger findet dies einen guten Vorschlag. Er bittet um die genauen Angaben der Organisationen und die Links zu den entsprechenden Webseiten. Er möchte auch gerne wissen, an welche der VBZ übergeordnete Stelle in der Stadtverwaltung er sich wenden könne.

Das Fallbeispiel macht deutlich, dass die Handlungsmöglichkeiten der Ombudsstelle in gewissen Fällen auf eine Rücksprache mit der Verwaltung, das Einholen wesentlicher Informationen und deren anschliessende Weiterleitung konzentriert sind. Die Ombudsstelle kann zudem die Verbindung zwischen den Ratsuchenden und den Fachkreisen ausserhalb der Stadtverwaltung herstellen.

3. Unterstützung bei der Konkretisierung von KESB-Entscheiden

Fokus Zu den besonders anspruchsvollen Geschäften gehören Fragestellungen aus dem Kinderschutzbereich. Eltern wenden sich an die Ombudsstelle, weil sie mit einer gegen sie gerichteten Gefährdungsmeldung konfrontiert sind und sich dabei den Behörden ausgeliefert und von ihnen überrumpelt fühlen sowie die ihnen zustehenden Rechte nicht kennen. Sie empfinden häufig das staatliche Vorgehen als übergriffiges Eindringen in ihre Privatsphäre. Und selbst wenn sie erkennen, dass sie mit der Erziehung ihrer Kinder überfordert sind, haben sie Mühe, zumindest zu Beginn der Verfahren, die Unterstützung durch die behördlichen Massnahmen zu akzeptieren. Sie erleben diese oftmals im Gegenteil als Bevormundung, als Missachtung und Geringschätzung ihrer bisherigen elterlichen Bemühungen und als direkten persönlichen Angriff oder gar als einseitige Schuldzuweisung. Beigezogene Fachmeinungen, Gutachten und Abklärungen werden dann als einseitig, unbegründet, subjektiv wahrgenommen, die Zusammenarbeit mit den eingesetzten Kinderbeiständinnen und -beiständen fällt entsprechend schwer.

Obhutsentzug, Einweisung der Kinder in eine Institution und die Verfügung des Aufenthalts in einer Pflegefamilie bedeuten für die betroffenen Eltern häufig eine grobe Zäsur. Sie sind mit Schamgefühlen, starken Emotionen und (Selbst)Vorwürfen konfrontiert. Entsprechende Reaktionen erleben wir auch bei der Regelung des elterlichen Besuchsrechts in schwierigen Trennungs- und Scheidungssituationen. Hier werden Beiständinnen und Beistände, die die Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) oder der Gerichte in der Praxis konkret

umsetzen müssen, gerne als einseitig und voreingenommen wahrgenommen. Wir hören dann, dem andern Elternteil sei es gelungen, die Behörden manipulativ zu beeinflussen, ihnen Lügen auf die Nase zu binden.

Eltern beklagen sich aber auch häufig, Beiständinnen und Beistände hätten zu wenig Zeit, seien schlecht erreichbar oder wirkten abwimmeln. Wir hören auch immer wieder die Klage, es gebe (zu) viele Wechsel bei der Beistandsperson. Diese Gründe für Beschwerden an die Ombudsstelle decken sich mit den Erfahrungen vieler Personen, die sich 2018 an die unabhängige Anlaufstelle Kindes- und Erwachsenenschutz (KESCHA) gewandt haben, hier allerdings vor allem beim Erwachsenenschutz. Die nun vorliegende Auswertung dieser Fälle zeigt, dass es beim Erwachsenenschutzrecht grossmehrheitlich um Konflikte mit den Beiständinnen und Beiständen geht, weniger um Schwierigkeiten mit der KESB selbst (Medienmitteilung KESCHA und Universität Freiburg, 25. Januar 2019).

Die von der KESB erlassenen Entscheide müssen in der Regel in die Praxis umgesetzt, konkretisiert werden. Dies ist die Aufgabe der von ihr eingesetzten Kinderbeiständinnen und -beistände. Soweit diese Aufgaben nicht Verwandte, Personen aus dem persönlichen Bekanntenkreis oder Privatpersonen übernehmen, sind es in Zürich Sozialarbeitende der Sozialen Dienste. Bei dieser Konkretisierungsarbeit erleben wir, dass der Teufel effektiv oft im Detail steckt: Welches Schulheim ist geeignet und hat noch einen Platz frei? Wie wird sichergestellt, dass die massgebenden Informationen des in einer Pflegefamilie lebenden Kindes auch die allein-stehende Mutter erreichen? Wie erhält auch der Vater die jeweiligen Informationen aus der Schule bei einem geteilten Sorgerecht? Wann und wie darf das Besuchsrecht ausgeübt werden? Ab wann kann eine geeignete Besuchsbegleitung zur Verfügung gestellt werden, wenn dem einen Elternteil aus konkreten Gründen noch kein alleiniges Besuchsrecht erlaubt werden kann? Wie werden die kommenden Ferien geregelt? Wie wird sichergestellt, dass beide Elternteile von der Beiständin gleich gut informiert werden? Wie wird gewährleistet, dass der Beistand für die Sorgen eines Elternteils erreichbar ist?

Es ist nicht Aufgabe der Ombudsstelle, in das Verfahren der KESB einzugreifen oder selbst eine Meinung abzugeben, bei welchem Elternteil die Kinder jeweils besser aufgehoben sind, ob eine Fremdplatzierung erforderlich ist und wie das Besuchsrecht zwischen den Eltern am besten geregelt werden kann. Die Verfahrensabläufe, die Mitwirkungsrechte der Eltern und das Anhörungsrecht für die Kinder sind auf der formellen Ebene rechtlich definiert. Und materiell entscheiden Fachleute – häufig unter Beizug von pädagogisch, psychologisch und therapeutisch geschulten Expertinnen und Experten –, was dem Kindeswohl am ehesten entspricht. Dieses steht im Mittelpunkt jedes Entscheids, den die KESB hier zu fällen hat und die Kinderbeiständinnen und -beistände umzusetzen haben. Sie haben zwischen den verschiedenen Möglichkeiten die im konkreten Einzelfall für das Kind geeignetsten Massnahmen zu treffen.

Die Ombudsstelle hat in diesen Fällen in erster Linie eine beratende, klärende und vermittelnde Funktion. Um diese wirkungsvoll wahrnehmen zu können, bemühen wir uns, zu den Eltern, die sich an uns wenden, Vertrauen aufzubauen, die gegenüber den Behörden und staatlichen Strukturen entwickelte Skepsis und Ablehnung zu durchbrechen. Die Ombudsfrau hört in den – teils mehrfachen – Sprechstunden und den häufig folgenden längeren Telefongesprächen sehr lange zu, nimmt Anteil und zeigt Verständnis für die objektiv schwierige Situation wie auch für die Sichtweise der Klientin oder des Klienten. Gelingt dieser erste Schritt, macht es Sinn, dass wir den genauen Verfahrensablauf, die Kompetenzen und strukturelle Zuordnung der verschiedenen Behörden und Fachpersonen erläutern, mit den Betroffenen die bisher vorliegenden Schriftstücke, meist Verfügungen und Entscheide, besprechen und erklären sowie die Rechte der Eltern aufzeigen. Mit zu diesem zweiten Schritt gehört es auch, den Eltern anzubieten, Gutachten und schriftliche Fachmeinungen zu lesen und den Eltern unsere Lese-wahrnehmung und unser Verständnis der Akten darzulegen. Es kann Eltern helfen, die Aus-

führungen aus einer allparteilichen, distanzierten Sicht, wie sie die Ombudsfrau einzunehmen hat, zur Kenntnis zu nehmen, mit ihnen konfrontiert zu werden. In einem dritten Schritt können wir, mit Einverständnis unserer Klientinnen und Klienten mit der KESB und/oder den Beiständigen und Beiständen der Kinder Kontakt aufnehmen, die sich für die Ombudsstelle stellenden Fragen klären, Rückmeldungen zu unseren Wahrnehmungen geben, Brücken bauen für erneute Gespräche zwischen den Eltern und den Behörden, sicherstellen, dass die den Eltern, aber ebenso den Kindern, von Gesetzes wegen eingeräumten Anhörungs- und Mitwirkungsrechte auch tatsächlich gewahrt werden. Und wo es uns sinnvoll erscheint, können wir auch Vermittlungsgespräche auf der Ombudsstelle durchführen.

Wie wichtig die Kommunikation, das Erklären der Abläufe, des Vorgehens und der Aufgabe der beteiligten Behörden für den Aufbau des Vertrauens ihnen gegenüber ist, unterstreichen auch die Familienrechtlerin Alexandra Jungo und der Psychologe Dominik Schöbi der Universität Freiburg. Sie kommen nach der wissenschaftlichen Auswertung der KESCHA-Fälle zur Empfehlung, der Bevölkerung die Arbeits- und Funktionsweise der KESB und der Beistände proaktiv zu erklären und vorzustellen. Damit würden Verständnis und Vertrauen gewonnen, was sich positiv auf den Verfahrensablauf und die Zusammenarbeit mit der betroffenen Person auswirke.

Fallbeispiel 9 Rollenwechsel

Ausgangslage

Bernhard Keller hat vier gemeinsame Kinder mit seiner Frau Jane, die aus England stammt. Wegen ihrer Drogenabhängigkeit führt sie ein unstetes Leben, verlässt immer wieder mal die Schweiz und kümmert sich ungenügend um ihre Kinder. Als sie im Sommer 2015 erneut und plötzlich nach London reist, steht Herr Keller von einem Tag auf den andern alleine mit seinen vier Kleinkindern da. Da ihn die alleinige Betreuung und Verantwortung für die vier Kinder überfordert, springen Herrn Kellers Schwester, Heidi Moor (53-jährig), und ihr Lebenspartner spontan ein. Es ist für die Beiden selbstverständlich, dass sie in dieser Notlage helfen. Sie nehmen die damals 18 Monate alte Joy und ihren kleinen Bruder Steven, der noch ein Säugling ist, bei sich auf. Der dreijährige Bruder Kevin und die fünfjährige Schwester Betty bleiben beim Kindsvater. Bald darauf wird Steven in eine Pflegefamilie aufgenommen. Frau Moor wird angefragt, ob sie die Pflegeelternschaft für Joy übernehmen möchte. Sie lehnt ab, da sie und ihr Partner doch schon ein gewisses Alter hätten und sie der Meinung sind, für die längerfristige Entwicklung von Joy sei das Aufwachsen bei jüngeren Pflegeeltern besser. Obwohl also feststeht, dass Joy ebenfalls in einer Pflegefamilie platziert werden soll, lebt sie während eineinhalb Jahren weiter und ausschliesslich bei Frau Moor und ihrem Partner. Die Bindung festigt sich dadurch zunehmend. Schliesslich wird im März 2017 eine Pflegefamilie für Joy gefunden. Obwohl Joy neu bei der Pflegefamilie lebt, besucht sie zunächst weiterhin jedes Wochenende Frau Moor und ihren Lebenspartner. Ab Juli 2017 verbringt Joy jedes zweite Wochenende bei Frau Moor. Anlässlich eines Standortgesprächs im Oktober 2017, an dem die Pflegeeltern von Joy, Joys Beiständin und Frau Moor teilnehmen, wird die Beibehaltung der zweiwöchentlichen Besuchsregelung bestätigt. Auch wird festgelegt, dass Joy einmal im Jahr zusammen mit Frau Moor und ihrem Partner gemeinsam Ferien verbringen kann.

Mitte September 2018 meldet sich Frau Moor bei der Ombudsstelle. Sie äussert tiefe Besorgnis über das Wohl von Joy. Die Ombudsstelle erfährt von Frau Moor, dass die Kinderbeiständin von Joy vor zwei Wochen ohne Vorankündigung Folgendes entschied: Die Besuche von Joy bei Frau Moor und ihrem Partner sollen ab sofort nur noch in Absprache mit den Pflegeeltern, nicht mehr regelmässig und nur noch stundenweise erfolgen. Die Beiständin begründete ihren Entscheid damit, dass Joy nicht mehr zwei Zuhause haben soll. Die Pflegeeltern müssten ihre ersten Bezugspersonen sein.

Frau Moor fühlt sich durch den plötzlichen Entscheid der Beiständin komplett vor den Kopf gestossen. Da es zu keinem Vorfall kam und Frau Moor sich nichts zuschulden kommen liess, lässt sich der plötzliche Richtungswechsel für sie nicht nachvollziehen. Am meisten trifft Frau Moor die Tatsache, dass sie und ihr Partner von der Beiständin vor dem Entscheid nicht angehört wurden. Die unerwartete Mitteilung der Beiständin wühlte Frau Moor stark auf und sie verliess damals abrupt die Besprechung. Beim Verlassen des Raums teilte Frau Moor den ebenfalls anwesenden Pflegeeltern in ruppigem Ton mit, sie wolle nichts mehr von ihnen hören. Ihre Aussage, die ihr in ihrer Erregung rausgerutscht war, bedauerte Frau Moor kurze Zeit später und teilte dies der Beiständin auch mit.

Frau Moor macht sich grosse Sorgen, dass dieser abrupte Kontaktabbruch dem Wohlergehen von Joy nicht zuträglich sei. Joy und ihre drei Geschwister seien von der leiblichen Mutter in der Vergangenheit wiederholt verlassen oder sich selbst überlassen worden. Diese Erfahrungen hätten sich traumatisierend auf die Kinder ausgewirkt. Die drei älteren Kinder wurden einst durch eine begutachtende Stelle abgeklärt. Gemäss Gutachten gelte es zu vermeiden, dass die Kinder erneut und wiederholt mit Verlusterlebnissen konfrontiert würden. Das Gutachten betonte zudem, dass die regelmässigen Besuche von Joy bei Frau Moor und ihrem Partner fortzusetzen seien. Frau Moor schmerzt die Vorstellung sehr, dass Joy nun erneut das Gefühl bekomme, im Stich gelassen zu werden und sich verraten zu fühlen. Frau Moor äussert den Wunsch, dass die zweiwöchigen Besuche an den Wochenenden sobald als möglich wieder aufgenommen werden. Seit den gemeinsamen Ferien im August 2018 hätten sie Joy nicht mehr gesehen. Das sei nun fünf Wochen her. Frau Moor möchte auch nachvollziehen können, weshalb es zu dieser abrupten Änderung in der Besuchsregelung gekommen ist. Sie ist damit einverstanden, dass sich die Ombudsstelle mit der zuständigen Beiständin in Verbindung setzt.

Abklärungen der Ombudsstelle

Bei ihrer Kontaktaufnahme informiert die Ombudsstelle die Beiständin über die bisherigen Besprechungen mit Frau Moor, deren Vorbringen und vor allem deren Besorgnis um Joes Wohlergehen. Die Beiständin bestätigt, dass sie Frau Moor anlässlich der Besprechung von Anfang September vor vollendete Tatsachen gestellt habe. Es töne zwar hart, sei faktisch aber tatsächlich so, dass Frau Moor und ihr Partner kein Mitspracherecht in Bezug auf die Besuchsregelung hätten. Bei der Platzierung von Joy in der Pflegefamilie handle es sich um einen Dauerpflegeplatz. Das bedeute, dass den Pflegeeltern die Verantwortung für die Alltagsgestaltung zukomme. Der Verlauf des Gesprächs habe gezeigt, welches Rollenverständnis Frau Moor von sich habe. Sie als Beiständin sei gefordert, die notwendige Rollenklärung herbeizuführen. Dazu sei sie in der Besprechung jedoch nicht mehr gekommen, da Frau Moor das Gespräch plötzlich verliess.

Gleichzeitig betont die Beiständin auch ihre Anerkennung für das grosse Engagement von Frau Moor und ihrem Partner. Sie seien damals beide in einer Notsituation eingesprungen und hätten sich mit einer Selbstverständlichkeit und mit bedingungsloser Hingabe um Joy gekümmert. Dafür gebühre Frau Moor und ihrem Partner grosser Dank.

Die vergangenen Monate hätten allerdings gezeigt, dass es Joy nach den Wochenenden bei Frau Moor und ihrem Partner jeweils grosse Mühe bereitet habe, in die Pflegefamilie zurückzukehren. Die Beiständin berichtet, ihr Austausch mit der begutachtenden Stelle habe zu folgender Erkenntnis geführt: Für Joy gebe es aktuell noch zwei Zuhause, und ihr sei nicht klar, dass bei ihren Pflegeeltern ihr neues Zuhause sei. Dieses Empfinden sei durch die Regelmässigkeit der Besuchswochenenden bei Frau Moor und ihrem Partner sicherlich noch verstärkt worden. Für Joy müsse nun ein Alltag geschaffen werden, der es ihr ermögliche zu realisieren, dass die Wohnung bei Moors nicht ihr zweites Zuhause sei. Die Kontakte mit und Besuche bei Frau Moor und ihrem Partner sollen zwar fortbestehen, sich aber natürlich und spontan, nicht in fixer Regelmässigkeit ergeben.

In Bezug auf die Besprechung von Anfang September 2018 bestätigt die Beiständin, dass Frau Moor sehr emotional reagiert und das Gespräch dann auch verlassen habe. Frau Moor

habe nicht nur gesagt, sie wolle nichts mehr mit den Pflegeeltern zu tun haben, sondern sie wünsche auch keinen Kontakt mehr zur Beiständin. Ihrem Bruder habe Frau Moor sodann mitgeteilt, sie packe alle Sachen von Joy zusammen und er solle die Schachteln abholen. Die Beiständin erwähnt, dass dieses Verhalten von Frau Moor die Pflegeeltern sehr irritiert und zu einem Riss im Vertrauensverhältnis geführt habe.

Dennoch: Die Beiständin betont das starke Bedürfnis von Joy, zu Frau Moor und ihrem Partner Kontakt haben zu können. Dieses Bedürfnis wolle sie als Beiständin – und möchten auch die Pflegeeltern – anerkennen und berücksichtigen. Als Beiständin werde sie sich deshalb dafür einsetzen, dass der Kontakt zwischen Joy und Moors aufrecht erhalten werde.

Die Ombudsstelle resümiert, einerseits einen Handlungsbedarf zu sehen, Frau Moor die Gründe für die Änderung der Besuchsregelung darzulegen. Andererseits sehe sie aber auch einen Handlungsbedarf, darauf hinzuwirken, dass wieder eine vertrauensvolle Basis zwischen allen Beteiligten geschaffen werde. Ein von der Ombudsstelle moderiertes Vermittlungsgespräch könnte hierzu beitragen. Es setze allerdings die Bereitschaft aller Beteiligten voraus. Die Beiständin kann sich der Einschätzung der Ombudsstelle anschliessen. Sie erklärt ihre Bereitschaft sowohl zu einem gemeinsamen Gespräch, zu dem sie die Pflegeeltern, Frau Moor und ihren Partner einladen würde, als auch zu einem Vermittlungsgespräch auf der Ombudsstelle.

Vermittlungsbemühungen der Ombudsstelle

Die Ombudsstelle orientiert Frau Moor über den Kontakt mit der Beiständin. Dabei hebt sie zum einen die von der Beiständin deutlich geäußerte Wertschätzung für das bisherige grosse Engagement von Frau Moor und ihrem Partner hervor. Zum andern macht sie Frau Moor transparent, welche Gründe zur Änderung der Besuchsregelung führten. Ebenso spricht sie Frau Moor auf ihre frühere Rolle an, als Joy fest bei ihr und ihrem Partner lebte, und ihre heutige Rolle, die durch das Pflegeverhältnis eine Änderung erfahren hat. Trotz der teils offensichtlichen Differenzen in den Ansichten der Pflegeeltern und von Frau Moor bleibe ein gemeinsames Interesse, das alle Beteiligten, auch die Beiständin, weiterverfolgen wollen: Es sei das Bedürfnis von Joy, weiterhin Kontakt zu Frau Moor und ihrem Partner zu haben.

Das Vorgefallene habe sowohl bei Frau Moor als auch bei den Pflegeeltern das gegenseitige Vertrauen angekratzt. Um das gemeinsame Ziel zum Wohl von Joy verfolgen zu können, brauche es von allen Beteiligten die Bereitschaft, wieder aufeinander zuzugehen. Die Ombudsstelle teilt Frau Moor mit, dass ein Vermittlungsgespräch auf der Ombudsstelle hierzu hilfreich sein könnte. Es müsste allerdings von der Beiständin oder Frau Moor initiiert werden, da die Ombudsstelle nicht von sich aus auf Drittpersonen, hier die Pflegeeltern, zugehen könne.

Frau Moor dankt für die Rückmeldung. Auch wenn sie in inhaltlicher Hinsicht teils eine andere Haltung vertrete, helfe ihr das Gehörte, die plötzliche Änderung in der Besuchsregelung besser einordnen zu können. Für sie stehe die emotionale Verletzung aber noch sehr im Vordergrund. Sie benötige deshalb etwas Zeit, um das Vorgefallene verarbeiten zu können. Einem Vermittlungsgespräch auf der Ombudsstelle stehe sie offen gegenüber. Sie werde sich Gedanken dazu machen und sich in rund einem Monat erneut bei der Ombudsstelle melden.

Einige Tage später erhält die Ombudsstelle einen Anruf der Beiständin. Sie berichtet von ihrer Kontaktaufnahme zu Frau Moor und ihrem Vorschlag zu einer Aussprache: Frau Moor sei zu einer Teilnahme an einer Besprechung zusammen mit den Pflegeeltern und der Beiständin nicht bereit.

Die Beiständin möchte von der Ombudsstelle wissen, ob deren Angebot zu einem Vermittlungsgespräch nach wie vor besteht. Die Ombudsstelle bestätigt, dass dem so ist. Die Beiständin erklärt, sie werde diese Option an Frau Moor nochmals herantragen.

Ergebnis

Frau Moor hat sich, entgegen ihrer Zusage, nicht mehr bei der Ombudsstelle gemeldet. Auch

die Beiständin gelangte nicht erneut an die Ombudsstelle. Es bleibt offen, ob die Beteiligten für die Zukunft einen gangbaren Weg gefunden haben, die jeweiligen Bedürfnisse – insbesondere die von Joy – zufriedenstellend berücksichtigen zu können.

Fallbeispiel 10 Wenn der Pate die Vaterrolle übernimmt

Ausgangslage

Tobias Brandauer, 42-jährig, ist Götti (Pate) des 13-jährigen Julian. Die leiblichen Eltern von Julian waren nie ein Paar. Als Diana Flütsch vor 14 Jahren mit Julian ungewollt schwanger wurde, drängte der Kindsvater auf einen Schwangerschaftsabbruch. Frau Flütsch entschied sich jedoch, ihr Kind auszutragen. Herr Brandauer stand Frau Flütsch, mit der er vor 17 Jahren eine Beziehung geführt hatte und nach der Trennung freundschaftlich verbunden blieb, in dieser schwierigen Zeit unterstützend zur Seite. Auch nach der Geburt im Jahre 2005 zeigte der leibliche Vater kein Interesse an seinem Sohn. Tobias Brandauer hingegen passte regelmässig auf Julian auf und kümmerte sich um jegliche Belange, die Julian betrafen. So rutschte er schleichend in die Rolle eines sozialen Vaters, die er dann während rund elf Jahren lebte.

Im Herbst 2018 gelangte Herr Brandauer ratsuchend an die Ombudsstelle. Es geht um den Beschluss, den die KESB im Frühling 2018 gefällt hat. Darin hat die KESB unter anderem das Besuchsrecht zwischen Herrn Brandauer und Julian aufgehoben, das ein Jahr zuvor im Sinne einer vorsorglichen Massnahme angeordnet worden war. Obwohl der Beschluss bereits einige Monate zurückliegt, beschäftigt er Herrn Brandauer immer noch sehr. Insbesondere stört sich Herr Brandauer am Bericht der begutachtenden Person, von dem er den Eindruck hat, dass er für ihn vernichtend ausgefallen sei und dass er gleichzeitig massgebend für den Beschluss der KESB war.

Der Erstkontakt mit Herrn Brandauer lässt die Ombudsstelle erahnen, dass einerseits das Gehörte nur einen Ausschnitt einer langen und komplizierten Vorgeschichte darstellt. Und dass es Herrn Brandauer andererseits ein Bedürfnis ist, angehört zu werden und das Erlebte an einer neutralen Stelle deponieren zu können. Herr Brandauer wird daher in eine Sprechstunde bei der Ombudsfrau eingeladen.

Sprechstunde bei der Ombudsfrau

In der Sprechstunde erfährt die Ombudsfrau Näheres zur Vorgeschichte: Im Alter von fünf Jahren erkrankte Julian schwer und musste sich zahlreichen medizinischen Untersuchungen im Spital unterziehen. Herr Brandauer begleitete die Kindsmutter und Julian häufig bei solchen Spitalbesuchen und war eine Stütze bei Entscheidungsfindungen. Regelmässig betreute er seinen Göttibuben und zog schliesslich in eine frei werdende Wohnung im selben Haus, in dem Frau Flütsch und Julian wohnten. Kurzum: Herr Brandauer übernahm damals die Vaterrolle. Als Julian achtjährig war, begann der leibliche Vater, Kontakt zu seinem Sohn aufzunehmen. Frau Flütsch war damit nicht einverstanden. Es kam zu Streitigkeiten mit dem Kindsvater, und es wurde für Julian eine Kinderbeistandschaft nach Art. 308 Abs. 1 und 2 Zivilgesetzbuch (ZGB) eingerichtet. Die Kinderbeiständin hatte unter anderem die Aufgabe, sich um eine Besuchsregelung zwischen Kindsvater und Sohn zu kümmern. Es wurden begleitete Besuche von Julian bei seinem leiblichen Vater vereinbart und schliesslich durchgeführt. Der Behauptung von Frau Flütsch, dass Julian vor seinem Vater Angst habe und die Besuche ihm nicht gut täten, schenkte Herr Brandauer zunächst Glauben. Allerdings änderte sich seine Meinung, nachdem er Julian und dessen leiblichen Vater zufällig im Tram angetroffen hatte. Julian habe sich in gewohnter Weise verhalten und er habe glücklich gewirkt, mit seinem Vater zusammen sein zu dürfen. Als Herr Brandauer daraufhin mit Julian und dessen leiblichem Vater zusammen etwas unternahm, habe ihm Frau Flütsch Verrat vorgeworfen. Ihre freundschaftliche Beziehung habe in der Folge stark darunter gelitten. Es folgte eine Mediation, welche die Wogen glätten konnte. Der Kontakt zwischen Herrn Brandauer und Julian fand weiterhin täglich statt, wenn

nicht in Form von Besuchen, dann telefonisch. Im Juni 2016 brach dieser Kontakt jäh ab. Mehrere Tage hörte Herr Brandauer weder etwas von Julian noch von Frau Flütsch. Das war ungewöhnlich und er begann, sich Sorgen und Gedanken zu machen, wo die beiden sich aufhalten könnten. Er vermutete Frau Flütsch und Julian in einem religiösen Zentrum, zu dem Frau Flütsch Kontakt pflegte. Sein Anruf im besagten Zentrum bestätigte seine Annahme. Er erhielt die Auskunft, dass Frau Flütsch sich merkwürdig verhalte. Kurzerhand fuhr er an ihren Aufenthaltsort. Dort hatten die Dinge bereits ihren Lauf genommen. Eine besorgte Mitarbeiterin des Zentrums hatte sich entschieden, die Polizei und die KESB einzuschalten. Als Herr Brandauer vor Ort eintraf, war die Polizei schon da. Die KESB Zürich, bei der die Gefährdungsmeldung eingegangen war, setzte gleichentags eine Anhörung an. Dabei stand eine Fremdplatzierung von Julian zur Diskussion. Herr Brandauer schlug vor, Julian könne eine gewisse Zeit bei ihm wohnen. Frau Flütsch, die nicht wollte, dass Julian in einem Heim platziert wird, war anlässlich der Anhörung mit diesem Vorschlag einverstanden. So kam es im August 2016 zu einem superprovisorischen Beschluss der KESB: Das Aufenthaltsbestimmungsrecht der Mutter wurde vorläufig aufgehoben und Julian während dieser Zeit bei Herrn Brandauer untergebracht.

Frau Flütsch nahm sich in der Folge einen Anwalt und focht den Beschluss an. Im Februar 2017 hob die KESB die ein halbes Jahr zuvor angeordnete Platzierung von Julian bei Herrn Brandauer auf und entschied, dass Julian wieder bei seiner Mutter wohnen solle. Zudem gab die KESB einer Fachperson den Auftrag, ein Gutachten zu erstellen. Das Gutachten sollte zum Zweck haben, sich einerseits zur Frage des Entwicklungsstands von Julian und möglicher Unterstützungsmassnahmen und andererseits zur Frage von Julians Beziehungs-, Betreuungs- und Erziehungsbedürfnissen zu äussern. Für Herrn Brandauer war im damaligen Beschluss der KESB besonders von Bedeutung, dass nicht nur das Besuchsrecht zwischen Julian und seinem leiblichen Vater, sondern auch das Besuchsrecht (sog. Besuchsrecht von Dritten, Art. 274a ZGB) zwischen Julian und ihm im Sinne einer vorsorglichen Massnahme geregelt wurde.

Frau Flütsch zog den Beschluss der KESB mit anwaltlicher Vertretung weiter: zuerst an den Bezirksrat, dann an das Obergericht. Beide Instanzen erkannten im Sommer 2017 Herrn Brandauer die Rolle des sozialen Vaters zu.

Das von der KESB in Auftrag gegebene Gutachten lag schliesslich Ende Februar 2018 vor. Darin wurde empfohlen, die Besuchsregelung zwischen Herrn Brandauer und Julian schnellstmöglich aufzuheben. Mit Hilfe eines Anwalts reichte Herr Brandauer seine schriftliche Stellungnahme zum Gutachten ein. Auch an die Anhörung bei der KESB zur Aufhebung der Besuchsregelung liess er sich von seinem Anwalt begleiten. Im Mai 2018 hob die KESB das durch sie einst angeordnete Besuchsrecht zwischen Herrn Brandauer und Julian auf. Im Zeitpunkt der Sprechstunde liegt das letzte Wiedersehen zwischen Herrn Brandauer und Julian acht Monate (Februar 2018) zurück.

Über den Inhalt und die Empfehlung des Gutachtens zeigt sich Herr Brandauer auch in der Sprechstunde noch immer erschüttert. Er ist der Meinung, dass das Gutachten zahlreiche falsche Behauptungen aufstelle und unzutreffende Schlüsse ziehe. Aus seiner Sicht begründe das Gutachten die Empfehlung zur Aufhebung der Besuchsregelung mit angeblichen Übergriffen von ihm gegenüber Julian. In der Sprechstunde wird weiter deutlich, dass Herr Brandauer durch den KESB-Entscheid zutiefst verletzt ist. Er ist der Meinung, dass der Entscheid sein Engagement für und seine Unterstützung von Julian in all den Jahren in keiner Weise würdige. Darüber hinaus ist Herr Brandauer ernsthaft besorgt über das falsche Bild von ihm, welches durch das Gutachten vermittelt werde. Herr Brandauer teilt der Ombudsfrau aber auch mit, dass er die für ihn traurige Geschichte abschliessen wolle. Um dies zu tun, sei es ihm ein grosses Anliegen, bei der KESB nochmals vorsprechen und das Bild über sich in einen neuen Rahmen setzen zu können.

Die Ombudsfrau bietet Herrn Brandauer an, die umfangreichen Akten zuerst in Ruhe zu studieren, um einen umfassenden Eindruck von der langen und komplexen Geschichte zu erhalten.

Die Prüfung der Akten werde ihr ermöglichen, eine Aussage zu machen, ob das Gutachten massgebend zum KESB-Entscheid beigetragen habe oder nicht. Ihre Einschätzung werde sie Herrn Brandauer anschliessend bekannt geben und dann das weitere Vorgehen mit ihm besprechen. Herr Brandauer ist mit diesem Vorgehen einverstanden.

Abklärungen der Ombudsstelle

Die Ombudsfrau studiert die Entscheide der KESB, des Bezirksrats und des Obergerichts, diverse Korrespondenzen sowie das eingeholte Gutachten. Das Studium der Unterlagen lässt sie zu folgenden Feststellungen gelangen:

- Das Gutachten kommt zum Schluss, dass die starke emotionale Verbundenheit zu seiner Mutter und zu seinem Götti bei Julian zu schweren Loyalitätskonflikten führte. Dies wurde von keiner Seite bestritten. Diese Konflikte galt es zum Wohle von Julian aufzulösen. Aus diesem Grund – und nicht wegen vermeintlicher Übergriffe von Herrn Brandauer auf Julian – empfahl das Gutachten, dass die Kontakte zwischen Herrn Brandauer und Julian vorerst nicht mehr stattfinden sollten.
- Sowohl die beiden Beschlüsse der KESB als auch das Gutachten heben an verschiedenen Stellen das grosse Engagement, die Fürsorge und die wichtige Rolle hervor, die Herr Brandauer für Julian in den vergangenen Jahren spielte und sie anerkennen dies in wertschätzender Weise.
- Herr Brandauer meint, dass die KESB – gleich wie die begutachtende Person – die Aufhebung der Besuchsregelung mit den vermeintlichen Übergriffen von ihm auf Julian begründet habe. Die Ombudsstelle kann diesen Eindruck nicht bestätigen. Die KESB begründet die Aufhebung in ihrem Beschluss damit, Julian möglichst schnell keine Basis mehr für seine dauernden Loyalitätskonflikte zu geben. Es gelte, eine massive Beruhigung in Julians Leben und Alltag herbeizuführen.

In ihren Erwägungen betont die KESB, die Aufhebung des angeordneten Besuchsrechts bedeute nicht, dass der Kontakt von Julian zu Herrn Brandauer per se schlecht sei. Sie befürwortet ein von der Mutter unterstütztes Besuchsrecht von Julian zu seinem Götti und betrachtet ein solches gar als wünschenswert. In diesem Sinne erweitert die KESB denn auch den Auftrag der Beiständin: Sie soll mit Julian regelmässig das Thema Götti bearbeiten und klären, ob Julian Kontakt zu Herrn Brandauer wünsche. Bei entsprechendem Bedürfnis soll sie Julian bei der Kontaktaufnahme unterstützen.

- Bei der KESB wurden drei Schriftstücke von Drittpersonen eingereicht, die mit Herrn Brandauer in unterschiedlichen Settings zusammenarbeiteten. Zum einen haben sich ein Mediator und Herrn Brandauers Psychologe in ihren Schreiben an die KESB zu Gunsten eines Besuchsrechts für Herrn Brandauer geäussert. Zum andern verfasste Julians Beiständin eine Stellungnahme an die KESB, in der sie sich für die Aufrechterhaltung der Besuchsregelung zwischen Herrn Brandauer und Julian aussprach. Vertreten durch seinen Anwalt reichte schliesslich auch Herr Brandauer eine Stellungnahme mit Änderungen und Ergänzungen zum Gutachten ein. Für die Ombudsstelle steht fest, dass damit Herrn Brandauers Sichtweise und Position bei der KESB ausreichend eingebracht werden konnte.

Die Ombudsfrau gibt ihre Wahrnehmungen und Schlussfolgerungen Herrn Brandauer telefonisch bekannt. Ebenso zeigt sie Herrn Brandauer die Verfahrensabläufe bei der KESB auf und teilt ihm mit, dass sie aus ihrer Sicht alle korrekt eingehalten worden seien.

Herr Brandauer dankt für die Rückmeldung. Sie ermögliche ihm eine differenziertere Sichtweise auf die Sache. Den Entscheid der KESB werde er akzeptieren. Dennoch bleibe für ihn das Gefühl zurück, ungerecht behandelt worden zu sein. Herr Brandauer wiederholt sein nach wie vor grosses Bedürfnis, mit dem zuständigen Behördenmitglied der KESB nochmals ein direktes Gespräch zu führen – um die Sache abschliessen zu können.

Die Ombudsfrau verbleibt mit Herrn Brandauer, dass sie beim Behördenmitglied nachfragen werde, ob die Möglichkeit zu einem solchen Gespräch bestehe.

Vermittlungsbemühungen der Ombudsstelle

Die Ombudsfrau setzt sich mit der KESB in Verbindung. Das zuständige Behördenmitglied berichtet ihr von der verfahrenen Situation, in der es für die KESB galt, einen Entscheid zu treffen, der die Kindsinteressen und das Kindeswohl berücksichtige. Im weiteren Austausch mit der Ombudsfrau zeigt das Behördenmitglied einerseits Verständnis für Herrn Brandauers Empfinden und den Wunsch nach einem weiteren Gespräch. Das Behördenmitglied äussert andererseits aber auch Bedenken. Es sollten keine falschen Erwartungen geschürt und keine erneute Frustration ausgelöst werden. Für das Behördenmitglied ist deshalb wichtig, von Herrn Brandauer seine Beweggründe für und seine Erwartungen an ein solches Gespräch zu erfahren. Das Behördenmitglied erklärt, ein nochmaliges Gespräch könnte folgenden Inhalt haben: Herrn Brandauer anzuhören, ihm die Verfahrensabläufe bei der KESB nochmals darzulegen, ihm aufzuzeigen, wie die KESB in Fällen wie dem vorliegenden vorgehe und was für die KESB entscheidend sei. Ihn zudem darüber zu informieren, welche Möglichkeiten er hatte, sich einzubringen und welche rechtlichen Optionen ihm noch offenständen. Auf einzelne Inhalte des Gutachtens werde im Gespräch hingegen nicht eingegangen, da die KESB die falsche Ansprechstelle dafür sei. Herr Brandauer habe sich hierfür direkt an die begutachtende Person zu wenden.

Die Ombudsfrau schlägt vor, Herrn Brandauer über den Kontakt mit dem Behördenmitglied zu informieren. Wünsche Herr Brandauer unter diesen Vorzeichen nach wie vor ein Gespräch, so werde sie ihm empfehlen, dem Behördenmitglied seine Beweggründe und Erwartungen schriftlich mitzuteilen. Das Behördenmitglied habe dann selbstverständlich immer noch die Freiheit, sich für oder gegen ein solches Gespräch auszusprechen. Das Behördenmitglied ist mit diesem Vorschlag einverstanden.

Ergebnis

Herr Brandauer ist erleichtert, von der Ombudsstelle zu hören, dass ein Gespräch bei der KESB unter bestimmten Bedingungen möglich sei. Er werde, wie von der Ombudsfrau empfohlen, sich nun schriftlich ans Behördenmitglied wenden. Er dankt der Ombudsstelle für ihre Bemühungen. Er sei zuversichtlich, nun einen Abschluss finden zu können. Die Ombudsstelle habe dazu beigetragen und ihm dabei sehr geholfen.

Fallbeispiel 11 Anspruchsvolle Besuchsrechtsregelung

Ausgangslage

Sohrab Urfi ist Vater von zwei Kindern, Reza (neunjährig) und Latif (vierjährig). Ende Oktober 2018 wendet er sich in emotional aufgewühlter Verfassung an die Ombudsstelle. Er berichtet, seine Kinder seit zehn Monaten nicht mehr gesehen zu haben. Nun stehe eine Besprechung bei der KESB an. Herr Urfi äussert grösste Besorgnis, dass das Gespräch am nächsten Tag bei der KESB einseitig und zu seinem Nachteil verlaufen und ein Kontakt zu seinen Kindern weiter hinausgeschoben werde.

Die Ombudsstelle erfährt von Herrn Urfi, dass seine Kinder bei der Kindsmutter leben, von der sich Herr Urfi getrennt hat. Die Besuchsregelung gab von Beginn an Anlass zu Streit und Differenzen. In Zusammenarbeit mit dem Beistand der beiden Kinder wurde gegen Ende 2016 schliesslich eine einvernehmliche Regelung gefunden, die sich während rund eines Jahres mehr oder weniger etablieren konnte. Die Besuchsregelung war dadurch gekennzeichnet, dass nicht Herr Urfi, sondern dessen Vater – also der Grossvater der beiden Kinder – Reza und Latif an der Adresse der Kindsmutter abholte und auch wieder dorthin zurückbrachte. Die Besuchszeiten hatten die Kinder bei und mit den Grosseltern zu verbringen, in Anwesenheit des Kindsvaters, Herrn Urfi. Am 21. Dezember 2017 kam es zu einem erneuten Eklat. Herr Urfi wollte seine beiden Kinder für einen Ausflug abholen, die Mutter weigerte sich aber, ihm die beiden Kinder zu übergeben, weil dies nicht der Besuchsregelung entsprach.

Herr Urfi rief die Polizei. Er bezweckte damit, dass von offizieller Seite festgestellt und bestätigt wird, dass die Mutter ihm das Besuchsrecht verweigere. Gleichentags teilte die Mutter dem zuständigen Kinderbeistand per E-Mail mit, dass Herr Urfi sich nicht an die Besuchsregelung gehalten habe und sie daher ihre Unterschrift zur einvernehmlichen Regelung zurückziehe. Seit diesem Eklat hat Herr Urfi seine Kinder nicht mehr gesehen. Auf die Einsicht in die Akten, die er beim Beistand verlangt habe, wartete er rund zehn Monate. Er erhielt sie Mitte Oktober 2018. Viele Stellen sind eingeschwärzt. Herr Urfi empfindet dies als ein ihm Vorenthalten von Informationen. Zudem verstärkt es sein Misstrauen gegenüber dem Beistand, dem er unterstellt, sich auf die Seite der Mutter geschlagen zu haben. Herr Urfi kündigt an, einen Teil der Akten der Ombudsstelle zur Durchsicht zuzustellen. Er möchte von ihr wissen, welches seine Rechte sind, was er tun kann und wie er sich an der Besprechung bei der KESB verhalten soll.

Anlässlich dieses Erstkontakts informiert die Ombudsstelle – soweit es ihr aufgrund des Berichteten möglich ist – Herrn Urfi über die Rolle, Aufgaben und Kompetenzen der KESB und des Kinderbeistands. Ebenso orientiert sie ihn über sein Besuchsrecht als Vater und über mögliche Einschränkungen. Sie rät Herrn Urfi, sich auf den morgigen Termin bei der KESB vorzubereiten, im Gespräch bei Unklarheiten nachzufragen sowie die für ihn wichtigen Punkte ruhig und sachlich vorzubringen. Zudem vereinbart die Ombudsstelle mit Herrn Urfi eine Sprechstunde vier Tage nach dem Besprechungstermin bei der KESB.

Abklärungen der Ombudsstelle

Die Ombudsstelle verschafft sich einen Überblick über die Akten. Sie entnimmt diesen, dass häusliche Gewalt zwischen den Kindseltern schon in früheren Jahren ein Thema war. Die Kinder bekamen diese Auseinandersetzungen verbaler und physischer Natur mit. Zum Schutze des Kindeswohls wurden damals Beistandschaften für die Kinder errichtet.

Die Akten dokumentieren, dass der Konflikt zwischen Herrn Urfi und der Kindsmutter zu Beginn des Jahres 2018 weiter eskaliert ist. Die Kindsmutter erstattete schliesslich Anzeige gegen Herrn Urfi wegen häuslicher Gewalt, und die Polizei erliess Mitte Februar 2018 zweiwöchige Schutzmassnahmen nach § 3 des kantonalzürcherischen Gewaltschutzgesetzes (GSG, LS 351). Auf Antrag der Kindsmutter verlängerte das Zwangsmassnahmegericht in der Folge zwar das Rayon- und Kontaktverbot gegenüber ihr selbst bis Juni 2018, hingegen wies es das Gesuch um Verlängerung des Kontaktverbots gegenüber den beiden Kindern Reza und Latif ab. Das Verbot, seine Kinder zu sehen, bestand für Herrn Urfi somit seit 1. März 2018 nicht mehr.

Aus den Akten geht weiter hervor, dass das bei der KESB zuständige Behördenmitglied bereits zu Beginn des Jahres 2018 mit einem Brief an die Kindsmutter, den Kindsvater, den Grossvater sowie den Beistand gelangt ist. Es ersuchte die Angeschriebenen eindringlich, nach einer einvernehmlichen Lösung bezüglich einer künftigen Besuchsregelung zu suchen. Da es die Beteiligten auch nach dem zweiten Schreiben des Behördenmitglieds nicht schafften, sich an einen Tisch zu setzen, lud das Behördenmitglied schliesslich zu einer Besprechung auf der KESB am 1. November 2018 ein.

Weiterer Verlauf

In der Sprechstunde bei der Ombudsfrau berichtet Herr Urfi vom Verlauf des Gesprächs bei der KESB. Er habe seine Anliegen vorbringen können. So habe er insbesondere hervorgehoben, er empfinde es als unhaltbar, dass er seine Söhne während so vieler Monate nicht habe sehen dürfen, obwohl das Kontaktverbot bereits ab März keine Geltung mehr hatte. An das Gespräch sei er mit einer kompromissbereiten Haltung gegangen. Als er dann aber gehört habe, dass beabsichtigt sei, ein begleitetes Besuchsrecht einzurichten und zudem das Marie Meierhofer Institut für das Kind (MMI) für ein Gutachten beizuziehen, habe er abgeblockt. Er kenne die Aufgabe und Funktion des MMI nicht und ihm sei ebenso wenig klar, weshalb man Beden-

ken habe, wenn das Besuchsrecht unbegleitet ausgeübt würde. In der Besprechung sei man sich nicht einig geworden. Das Behördenmitglied habe mitgeteilt, dass es zum Besuchsrecht unter den genannten Umständen zu einem Beschluss der KESB kommen werde. Dabei werde auch entschieden, ob das MMI beizuziehen sei oder nicht.

Nachdem Herr Urfi längere Zeit mit negativer Wertung von der Besprechung erzählt, erwähnt er plötzlich, dass am Tag zuvor (Sonntag) zu seiner grossen Überraschung sein Sohn Reza vom Behördenmitglied der KESB persönlich für den Besuchstag zu ihm nach Hause begleitet wurde. Herr Urfi hält fest, nach dem gestrigen Wiedersehen nun wieder etwas ruhiger zu sein.

Die Ombudsfrau nutzt die Sprechstunde, um Herrn Urfi über die Rolle und die Aufgaben des MMI zu informieren. Sie zeigt ihm auf, dass sich die Ausgestaltung des Besuchsrechts am Kindswohl zu orientieren habe, und sie erklärt ihm, zu welchem Zweck ein begleitetes Besuchsrecht dienen kann. Das MMI könne auf fachlich-professioneller Ebene dazu beitragen, eine dem Kindswohl angemessene Lösung bei der Ausgestaltung des Besuchsrechts zu finden.

Die Besprechung bei der KESB wertet die Ombudsfrau als Durchbruch in einer für alle Beteiligten anspruchsvollen Situation. Die Aussprache scheine einen Stein ins Rollen gebracht zu haben. Das zeige die gestrige Möglichkeit des Besuchs von Reza. Die Ombudsfrau konstatiert, dass Herr Urfi in Bezug auf die Besuchsrechtsausübung unbestrittenermassen ein sehr schwieriges Jahr hinter sich habe. Dennoch rate sie ihm zu Geduld. Bevor der in Aussicht gestellte Beschluss ergangen ist, betrachtet sie ein Einbringen der Ombudsstelle bei der KESB daher auch nicht als sinnvoll.

Eine Woche nach der Sprechstunde meldet sich Herr Urfi erneut bei der Ombudsstelle. Er ist sehr aufgebracht und erklärt, seine Geduld sei erschöpft. Das Behördenmitglied der KESB habe unterdessen seine Position gewechselt und arbeite gegen ihn. Obwohl noch kein Beschluss der KESB ergangen sei, solle der nächste Besuchstag in fünf Tagen im Beisein einer Begleitperson stattfinden. Herr Urfi ist damit nicht einverstanden. Er wolle zuerst die Gründe für die Notwendigkeit eines begleiteten Besuchsrechts kennen. Er habe dem Behördenmitglied der KESB zu verstehen gegeben, dass er diesem Vorgehen nicht zustimme und darauf bestehe, dass zuerst ein Beschluss ergehe. Konsequenz daraus sei, dass der Besuch in fünf Tagen nicht stattfinden und er seine Söhne erneut nicht sehen könne. Herr Urfi fühlt sich ungerecht behandelt, unter Druck gesetzt und in seinen Rechten als Vater beschnitten. Er äussert gegenüber der Ombudsstelle die Absicht, gegen den Beistand und die KESB Anzeige bei der Staatsanwaltschaft einreichen zu wollen. Würde er nichts unternehmen, so befürchte er einen zu seinem Nachteil ausfallenden Beschluss der KESB.

Die Ombudsstelle erörtert mit Herrn Urfi, was er sich mit der Strafanzeige erhofft und analysiert, was realistischerweise eintreten könne und was nicht. Nach gewalteter Diskussion gelangt sie zum Schluss, Herrn Urfi nicht zu einer Strafanzeige raten zu können. Sie befürchtet eine weitere Verhärtung der Positionen, die das bereits belastete Gespräch zwischen den Eltern sowie zwischen Herrn Urfi und den Behörden zusätzlich erschwerte. Es bleibt in diesem Fall auch kein Raum für eine Vermittlungstätigkeit der Ombudsstelle. Herr Urfi betrachtet den Weg der Strafanzeige jedoch weiterhin als den richtigen.

Die Ombudsstelle bedauert sehr, dass die soeben erst und endlich erreichte Wiederaufnahme – für die sich Herr Urfi so sehr eingesetzt hat – und die beabsichtigte Fortführung der Besuche erneut einen Unterbruch erfahren. Es bleibt jedoch Herrn Urfis Entscheidung, welche Richtung er einschlagen möchte.

Ergebnis

Herr Urfi hat sich nicht mehr gemeldet. Für die Ombudsstelle muss deshalb offen bleiben, ob er sich schliesslich für oder gegen eine Strafanzeige entschied und wie sich die Angelegenheit bezüglich der Ausgestaltung des Besuchsrechts weiterentwickelt hat.

Sachverhalt

Marisa Bernasconi wendet sich im Oktober 2018 in einem ausführlichen Mail an die Ombudsstelle. Frau Bernasconi ist Mutter der zwölfjährigen Emilia, für die sie das alleinige Sorgerecht hat. Vom Kindsvater lebt sie getrennt, sie war mit ihm nie verheiratet. Als Emilia in den Kindergarten kam, sei ein Streit um das gemeinsame Sorgerecht sowie um das Besuchsrecht entbrannt, der bis heute andauere. Daher sei für Emilia von der KESB eine Kinderbeiständin eingesetzt worden. Frau Bernasconi stellt der Ombudsstelle umfangreiches Aktenmaterial zur Verfügung, darunter zahlreiche KESB-Beschlüsse und Mail-Korrespondenzen zwischen den verschiedenen Parteien. Die Geschichte, die sich daraus entnehmen lässt, zeigt in eindrücklicher Weise auf, wie verworren und zerrüttet das Verhältnis zwischen Frau Bernasconi und dem Kindsvater sein muss. Sämtliche professionellen Vermittlungsversuche sind gescheitert. Obwohl ein kinderpsychiatrisches Gutachten eine sozialpädagogische Familienbegleitung empfiehlt, konnte diese Massnahme bisher nicht umgesetzt werden. Deutlich wird aber auch der verhärtete Umgang zwischen Frau Bernasconi und der Beiständin, zunehmend auch mit der Stellenleiterin, welche die Vorgesetzte der Beiständin ist. Dies ist auch der Grund, weshalb Frau Bernasconi die Ombudsstelle um Unterstützung bittet. Was sich Frau Bernasconi wünscht, ist eine Klärung ihrer Beziehung zur Kinderbeiständin, die bei den Sozialen Diensten der Stadt Zürich tätig ist. In ihrem Mail führt sie unter anderem aus, dass ihr das nötige Vertrauen gegenüber der Beiständin abhandengekommen sei und sie Transparenz und Respekt in deren Arbeit vermisse. Oft würden ihre Fragen nicht beantwortet, gewisse Entscheidungen könne sie nicht nachvollziehen.

In einer Sprechstunde erhält Frau Bernasconi die Gelegenheit, ihre Situation nochmals ausführlich zu schildern und darzulegen, was schliesslich zum Vertrauensverlust gegenüber der Beiständin geführt habe. Frau Bernasconi sagt, sie fühle sich hilflos und ausgeliefert und sehe ihre Erziehungsfähigkeit in Frage gestellt. Dadurch stelle sie die Basis für eine weitere Zusammenarbeit in Frage und erwäge, einen Antrag auf einen Beistandswechsel zu stellen. Die Ombudsfrau gibt ihr eine Einschätzung als aussenstehende und allparteilich tätige Person. Sie stellt eingangs klar, dass sie sich zu den einzelnen Vorkommnissen nicht äussern könne und nicht in das laufende Verfahren der KESB eingreifen werde. Es gehe darum, die verschiedenen Sichtweisen, Rollen und Interessen der Beteiligten zu klären. Es liege in der Natur der Sache, dass diese auseinander gehen können, selbst wenn alle sich für Emilia das Beste wünschen. Die Ombudsfrau legt Frau Bernasconi dar, dass sie aufgrund der studierten Akten ein anderes Bild erhalten habe, als sie es offenbar wahrnehme. Die offensichtlichen Probleme seien in erster Linie häufig struktureller Natur. Bei einem Beistandswechsel bestehe daher die Gefahr, dass sich diese wiederholten. Auf die Frage der Ombudsfrau, weshalb Frau Bernasconi das Gesprächsangebot der Stellenleiterin nicht angenommen habe, entgegnet jene, dass sie Angst gehabt habe, der Beiständin und ihrer Vorgesetzten alleine gegenüberzutreten zu müssen. Sie erlebe diese als eine ihr gegenüber stehende Front. Daher habe sie den Beistandswechsel erwogen, obwohl sie diesen eigentlich gar nicht möchte. Die Ombudsfrau zeigt Verständnis für das Empfinden von Frau Bernasconi. Solange sie jedoch die Beiständin und die anderen involvierten Stellen und Behörden als Front empfinde, sei eine konstruktive Lösung nicht denkbar. Sie weist darauf hin, dass die staatlichen Stellen im konkreten Fall einspringen mussten, als die Eltern nicht mehr in der Lage waren, untereinander eine Einigung finden zu können. Dass die staatlichen Eingriffe in so bedeutende und gleichzeitig heikle persönliche Angelegenheiten in dieser Stellvertreterfunktion etwas Bedrohliches hätten, sei nachvollziehbar. Nachdem die Ombudsfrau nun hörte, dass seitens Frau Bernasconi aber doch noch eine Gesprächsbereitschaft vorhanden sei und der Beistandswechsel nur eine Notlösung wäre, schlägt die Ombudsfrau ihr ein Vermittlungsgespräch vor, an dem die Beiständin, ihre Vorgesetzte und Frau Bernasconi teilnehmen würden. Das Gespräch würde auf der Ombudsstelle stattfinden und durch die Ombudsfrau moderiert werden. Ziel dabei sei jedoch nicht die Aufarbeitung der ver-

gangenen zehn Jahre. Vielmehr gehe es um die Klärung der gegenseitigen aktuellen Bedürfnisse und Fragen, damit so eine neue und stabile Basis für die weitere Zusammenarbeit gefunden werden könne. Frau Bernasconi solle sich dieses Angebot in Ruhe überlegen. Zwei Wochen später meldet sich Frau Bernasconi und nimmt den Vorschlag der Ombudsfrau gerne an. Die Ombudsfrau nimmt darauf mit der Vorgesetzten der Beiständin Kontakt auf. Die Stellenleiterin sei erleichtert zu hören, dass die Ombudsfrau sich nicht materiell ins Geschäft einbringen möchte – es sei schon so anspruchsvoll genug. Sie habe Frau Bernasconi ja auch schon das Gespräch angeboten gehabt und sei daher froh, dass es nun stattfinden könne.

Vermittlungsgespräch

In der zweiten Novemberhälfte 2018 begrüsst die Ombudsfrau Frau Bernasconi, die Kinderbeiständin und deren Vorgesetzte auf der Ombudsstelle. Sie hält eingangs nochmals fest, dass die Ombudsstelle nicht in das laufende Verfahren bei der KESB eingreife. Das primäre Ziel des Vermittlungsgesprächs sei, eine Basis für eine künftig einfachere Zusammenarbeit aller Beteiligten zu schaffen. Es gelte die verschiedenen Rollen zu klären, gegenseitiges Verständnis zu finden und Vertrauen aufzubauen. Aus Sicht der Ombudsfrau seien es folgende Punkte, welche angesprochen werden müssten: der respektvolle Umgang miteinander, das Schaffen von Transparenz und die bevorzugte Form der Kontakte sowie die Klärung konkreter Fragen. Weder Frau Bernasconi noch die Beiständin haben ergänzende Klärungspunkte.

Die Beiständin wie vor allem auch ihre Vorgesetzte verhalten sich anfangs zurückhaltend und defensiv. Sie rechtfertigen die Schwierigkeiten, die Frau Bernasconi erlebe, in erster Linie mit dem Auftrag der KESB. An diesen habe sich die Beiständin zu halten. Die KESB habe zudem ausdrücklich diese Beiständin aufgrund ihrer fundierten Erfahrung für dieses schwierige Mandat bestimmt. Die Ombudsfrau bestätigt, dass der Auftrag der KESB selbstverständlich im Zentrum stehe, dies sei keine Frage. Dennoch bittet sie die beiden Sozialarbeiterinnen, sich den Äusserungen und Bedürfnissen von Frau Bernasconi gegenüber offen zu zeigen. Die Beiständin betont, dass sie stets darum bemüht sei, eine neutrale Position zwischen Kindsmutter und Kindsvater einzunehmen. In erster Linie stehe für sie das Wohl des Kindes im Fokus. Sie lasse sich von keiner Partei instrumentalisieren und beziehe keine Position, wenn sich ein Elternteil über den anderen äussere.

Eine zentrale Frage von Frau Bernasconi ist, weshalb die Beiständin ihre Tochter Emilia noch nie gesehen habe. Die Beiständin erklärt, dass dies mit dem hochstrittigen Mandat zu tun habe. Sie sei weder Psychologin noch Gutachterin. Hierzu würden Fachleute eingesetzt, dies habe aber zweite Priorität. Es gehe zuerst einmal darum, das Besuchsrecht umzusetzen. Für Emilia wäre sie nur eine Person mehr, mit der sie konfrontiert würde. Wichtig sei, dass die Besuche unter professioneller Begleitung stattfinden würden. Diese Begleitung habe sie versucht, in die Wege zu leiten. Als ihr dies gelungen sei, habe Frau Bernasconi Beschwerde gegen sie eingereicht und nun stehe wieder alles still.

Frau Bernasconi kommt auf ein Anmeldeformular für eine Familienbegleitung und Abklärung zu sprechen. Auf diesem Formular gebe es eine ganze Auswahl an Aufträgen an die Institution, die bis hin zur Fremdplatzierung führten. Gerade dieser Punkt habe in ihr Verunsicherung und Angst ausgelöst. Die Beiständin erklärt, dass es sich um ein Standardformular handle, das alle theoretisch möglichen Situationen abdecken müsse – und dies könne eben bis zu einer Fremdplatzierung eines Kindes führen. Es werden weitere einzelne Fragen geklärt. Schliesslich wird die Kommunikation angesprochen. Frau Bernasconi habe sich immer wieder daran gestört, dass sie auf ihre Mails von der Beiständin keine Antwort erhalten habe. Die Beiständin erklärt ihr, dass sie Mails mit reinem Informationsgehalt jeweils zur Kenntnis nehme, ohne darauf zu antworten. Sie betont dabei, dass sie sich nicht auf Aussagen eines Elternteils alleine abstütze, sondern diese jeweils überprüfe. Es wird vereinbart, dass sich Frau Bernasconi bei Unklarheiten weiterhin per Mail an die Beiständin wenden wird. Die Beiständin sichert zu, künftig auf jedes Mail zu reagieren. Stelle Frau Bernasconi konkrete Fragen, könne sie mit einer kon-

kreten Antwort rechnen. Frau Bernasconi begrüsst dies, so wisse sie jeweils, woran sie sei. Zum Schluss erklärt Frau Bernasconi, froh zu sein, ihre Fragen platziert haben zu können, auch wenn sie nicht mit allen erhaltenen Antworten glücklich sei. Nach dem Vermittlungsgespräch hat sich Frau Bernasconi nicht mehr bei der Ombudsstelle gemeldet.

Fazit

An diesem Fallbeispiel lässt sich aufzeigen, wie die vermittelnde Rolle der Ombudsstelle helfen kann, festgefahrene Situationen zu lösen. Wichtig dabei ist, die hochemotionale Ebene möglichst verlassen zu können, um wieder auf die Sachebene zurückzukehren. Es gilt dabei die verschiedenen – und berechtigten – Bedürfnisse aller Seiten zu beachten und zu respektieren, und diese nach Möglichkeit mit dem anspruchsvollen Berufsalltag der Beistandsperson in Einklang bringen zu können.

Je länger das Gespräch dauerte, desto offener und empathischer brachte sich die Beiständin ins Gespräch ein und umso ruhiger und sachlicher konnte Frau Bernasconi darauf reagieren. Es bleibt zu hoffen, dass die Gesprächserfahrung für Mutter und Beiständin positiv nachwirken und ihre künftigen Begegnungen konstruktiv prägen werden.

4. Bedürfnisse nach Klarstellung und Informationssicherung

Fokus Bürgerinnen und Bürger wenden sich immer wieder an die Ombudsstelle, weil sie mit Akteneinträgen zu ihrer Person nicht einverstanden sind. Teils haben sie bereits mehrfach versucht, mit der entsprechenden Verwaltungsstelle Kontakt aufzunehmen und für die aus ihrer Sicht nicht richtigen Angaben und Passagen eine Korrektur zu erwirken. Sie wenden sich in der Folge an die Ombudsfrau, weil sie die Hoffnung aufgegeben haben, selbst erfolgreich etwas bewirken zu können. Teils betrifft ihre Beschwerde erst einen Verdacht, dass sie betreffende Dossiers negative Informationen enthalten, die ihnen schaden könnten. Sie treffen diese Annahme aufgrund einer Bemerkung oder eines wahrgenommenen Verhaltens seitens der Verwaltung oder von Drittpersonen. Die Abklärungen der Ombudsstelle führen häufig zur Entwarnung. Durch ihr umfassendes Akteneinsichtsrecht kann sie sich vom Inhalt der beanstandeten Dokumente selbst ein Bild machen und sicherstellen, sämtliche Einträge zu einer Person und ihrem Verhalten prüfen zu können. Dies gilt auch für Dokumente, die aus unterschiedlichen Gründen (z. B. laufendes Verfahren, Wahrung von Persönlichkeitsrechten Dritter, Geheimhaltungsverpflichtungen) den Betroffenen selbst nicht oder zumindest nicht integral zum Zeitpunkt ihrer Beschwerde zugänglich gemacht werden können. Für das Vertrauen in ein korrektes, nachvollziehbares und transparentes Handeln der Verwaltung ist es jedoch von entscheidender Bedeutung, sich vergewissern zu können, dass Akten keine falschen Informationen zur eigenen Person enthalten. In den Sprechstunden wird jeweils deutlich, wie verunsichernd und belastend solche Verdachtsmomente sich auswirken und welchen Raum sie für die Betroffenen einnehmen.

Die Ombudsstelle kann hier eine wichtige und wirkungsvolle Funktion erfüllen. Auch in Fällen, in denen sie – zumindest im Moment – den Beschwerdeführenden keinen integralen Zugang zu den fraglichen Dokumenten verschaffen darf. In aller Regel genügt es, wenn sie darlegt, selbst sämtliche Akten geprüft zu haben. Stellt sie fest, dass der Verdacht unbegründet war, nehmen dies die Klientinnen und Klienten gerne zur Kenntnis und können ihre Verunsicherung ablegen. Kommt aber auch sie zum Schluss, dass entweder wichtige Informationen fehlen oder aber Hinweise zu ihrer Person aufgeführt sind, die die Betroffenen bisher nicht kannten und ihnen nicht zustimmen können, gibt es einen Handlungsbedarf. Dem Wunsch vieler Beschwerdeführenden, die entsprechenden Passagen einfach zu streichen, kann oft nicht nachgekommen werden. Zum einen weil verschiedene Aktentypen eine Korrektur auf diese Weise nicht oder nur äusserst restriktiv zulassen (zum Beispiel das Polizei-Informationssystem POLIS), zum andern weil es häufig um subjektive Zuschreibungen, Bewertungen und Wahrneh-

mungen geht, die je nach Betroffenheitsgrad auch unterschiedlich interpretiert werden. Das nachvollziehbare Bedürfnis, die eigene Sichtweise, das Erlebte und die gemachten Erfahrungen zur Darstellung zu bringen, kann dann zumindest mit einer Gegendarstellung oder einer eigenen Stellungnahme, die den Akten beigelegt wird, gedeckt werden.

Wo keine rechtlichen Hindernisse einer echten Korrektur im Wege stehen, ist diese Möglichkeit aber immer dann angebracht, wenn in Akten objektiv falsche Informationen und nicht nachgewiesene belastende Aussagen getätigt werden.

Klientinnen und Klienten können mit dem Instrument des eigenen Berichts, der eigenen Darstellung den Behörden auch Informationen zu ihrer Person oder zu gewissen Umständen mitteilen, die für den künftigen Kontakt zwischen der Verwaltung und ihnen von Bedeutung sein können. So ist es beispielsweise hilfreich für den ruhigen und angemessenen Verlauf einer Personenkontrolle, wenn die Polizei von der Kriegstraumatisierung eines Flüchtlings und ihren Auswirkungen weiss. Es erleichtert auch den Kontakt, wenn Sozialarbeitende bei Klientinnen und Klienten auffälliges Verhalten, das mit einer psychischen Krankheit oder einer Einschränkung verbunden ist, nachvollziehen können und wissen, welchen Umgang sich die Betroffenen wünschen. Der Vorteil solcher Berichte und schriftlichen Hinweise liegt auf der Hand: Alle haben den gleichen Zugang zu diesen. Wo viele Personen mit den Betroffenen in Kontakt kommen können, stellt der Akteneintrag eine für alle einfache, nachvollziehbare und transparente Informationssicherung dar. Die Ombudsstelle unterstützt daher Klientinnen und Klienten, mittels Gegendarstellungen, Anträgen auf Streichung und Korrektur der falschen Aussagen sowie mit ergänzenden Berichten ihre Sichtweise, ihre Richtigstellung und ihr Informationsbedürfnis wirksam einzubringen. Die Beispiele 13–15 zeigen hierzu drei unterschiedliche Vorgehensweisen auf.

Die unter diesem Fokus behandelten Aspekte hängen eng mit der anschliessend thematisierten Grundsatzfrage zum Gebot der Transparenz zusammen (Seite 51 ff.). Sie zeigen das nachvollziehbare Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger auf, zunächst zu wissen und nachzuvollziehen, was der Staat an Informationen und Akten zu ihrer Person führt, dann aber auch sich über die Richtigkeit des Inhalts vergewissern bzw. entsprechende Korrekturen anbringen zu können.

Fallbeispiel 13 Eine fatale Verwechslung

Ausgangslage

Maria Bigler, 63-jährig, stürzt am 5. Oktober 2018 bei der Gartenarbeit auf eine Steinplatte. Sie verletzt sich dabei die Nase. Ihr Ehemann fährt sie umgehend in ein Stadtspital, wo ihre Verletzungen auf der Notfallstation untersucht und behandelt werden.

Nach der Behandlung erhält Frau Bigler vom Spital einen Kurzbericht, der vom 5. Oktober 2018 datiert. Frau Bigler fällt auf, dass der Kurzbericht in mehreren Punkten fehlerhaft ist. So ist im Kurzbericht als Unfalldatum fälschlicherweise der 1. Juni 2018 aufgeführt, zum Unfallhergang wird unzutreffenderweise festgehalten, dass Frau Bigler gegen eine Scheibe gelaufen sei. Zudem habe das Ehepaar gemäss Kurzbericht die Notfallstation in der Nacht aufgesucht. Korrekterweise erfolgte die Behandlung aber nachmittags zwischen 14 und 15 Uhr. Dem Ehepaar fällt im Bericht auch der Vermerk C2 auf. Es kennt dessen Bedeutung aber nicht und schenkt ihm deshalb keine weitere Beachtung. Diese Haltung ändert sich umgehend, als es von ihrer im Pflegebereich tätigen Tochter darauf hingewiesen wird, dass C2 in ärztlichen Berichten für einen Alkoholmissbrauch stehe. Für das Ehepaar steht fest, dass dem Frau Bigler zugestellten Kurzbericht eine Verwechslung in der behandelten Person zugrunde liegt und es zu einer Korrektur kommen muss.

Herr Bigler wendet sich umgehend ans Spital. Er beanstandet den fehlerhaften Kurzbericht und verlangt eine Berichtigung. Am 30. Oktober 2018 erhält er einen Anruf des zuständigen stellvertretenden Chefarztes. Dieser bestätigt den fehlerhaften Kurzbericht und entschuldigt sich dafür. Das Spital erstellt tags darauf eine korrigierte Version zur ambulanten Behandlung

vom 5. Oktober 2018 und stellt diese Frau Bigler per Post zu. Das Ehepaar Bigler ist einerseits froh, dass das neue Dokument nun korrekt ist. Andererseits ist es besorgt, dass der ursprüngliche und fehlerhafte Kurzbericht noch in Umlauf sein könnte. Herr Bigler wendet sich Anfang November 2018 daher erneut ans Spital und wünscht, dass der fehlerhafte Bericht gelöscht werde. Zudem bittet er das Spital um eine Bestätigung, dass der erste, fehlerhafte Kurzbericht ausschliesslich an seine Frau verschickt worden sei und nicht an Dritte wie beispielsweise an die Unfall- oder Krankenversicherung. Von der Arztsekretärin wird ihm mitgeteilt, dass sie seine Anfrage intern abklären und sich dann wieder bei ihm melden werde. Da Herr Bigler Ende November vom Spital noch nichts gehört hat, wendet er sich ratsuchend an die Ombudsstelle und legt die schriftliche Zustimmung seiner Frau vor.

Abklärungen der Ombudsstelle

Die Ombudsstelle setzt sich zunächst mit dem zuständigen Arztsekretariat in Verbindung, um den aktuellen Stand der internen Abklärungen in Erfahrung zu bringen. Sie erfährt, dass das Arztsekretariat sich mit dem Rechtsdienst des Stadtspitals besprochen hat und sich von diesem beraten liess. Laut Rechtsdienst dürfe eine Korrektur nur in Form einer entsprechenden Ergänzung erfolgen. Der alte und fehlerhafte Kurzbericht könne daher nicht einfach gelöscht werden. Dem Ehepaar sei dies bisher noch nicht mitgeteilt worden.

Die Ombudsstelle konsultiert die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen: Im Bereich des Patientenrechts ist eine Berichtigung ausschliesslich in Form einer Ergänzung möglich. Es erfolgt der Hinweis, zu welchen Punkten eine Patientin oder ein Patient eine Berichtigung gewünscht habe. Die Patientenakten müssen zehn Jahre aufbewahrt werden. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in § 21 lit. a des kantonalzürcherischen Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) und § 17 des Patientinnen- und Patientengesetzes des Kantons Zürich (LS 813.13).

Für die Ombudsstelle steht somit fest, dass der ursprüngliche, wenn auch fehlerhafte Kurzbericht nicht gelöscht werden kann, der neue korrigierte Bericht aber unbedingt als Ergänzung in die Patientendokumentation aufgenommen werden muss.

Die Ombudsstelle setzt sich als Nächstes mit dem Rechtsdienst des Spitals in Verbindung. Aus ihrer Sicht ist wichtig, dass die Ergänzung nun zügig erfolgt. Vom zuständigen Juristen erfährt die Ombudsstelle, dass hierfür seitens des Spitals formell gesehen noch ein schriftliches Gesuch von Frau Bigler erwartet werde. Änderungen in der Patientendokumentation müssten aus datenschutzrechtlichen Gründen dokumentiert und nachvollziehbar sein, so der Rechtsdienst. Die Ombudsstelle versteht zwar den Grund für die Formalität, sie hätte aber – da die Fehlerhaftigkeit des Kurzberichts von ärztlicher Seite bestätigt worden war – eine kulantere und für das Ehepaar weniger aufwändige Vorgehensweise begrüsst.

Die Ombudsstelle informiert in der Folge Herrn Bigler über ihre bisherigen Abklärungen und die Notwendigkeit eines schriftlichen Gesuchs. Herr Bigler zeigt sich darüber sehr verärgert. Er betrachtet es als deplatziert, dass ihnen nun noch mehr Aufwand verursacht und Hürden aufgestellt werden. Da die Erstellung des fehlerhaften Berichts das Spital zu verantworten hat, erwartet Herr Bigler ein Aktivwerden des Spitals und nicht umgekehrt.

Ergebnis

Die Ombudsstelle muss feststellen, dass ohne ihr Zutun die beiden Seiten wohl auf ihrem Standpunkt weiter verharren. Um die Angelegenheit zu einem zeitnahen und befriedigenden Abschluss bringen zu können, entscheidet sie sich, ausnahmsweise das vom Rechtsdienst verlangte Schreiben für das Ehepaar vorzubereiten, so dass das Gesuch nur noch von Frau Bigler unterzeichnet und verschickt werden muss.

Rund zwei Wochen später erhält Frau Bigler vom Rechtsdienst des Spitals schriftlich bestätigt, dass die Patientendokumentation mit dem Kurzbericht vom 31. Oktober 2018 im Sinne einer Berichtigung ergänzt worden sei. Der Rechtsdienst entschuldigt sich für die Frau Bigler entstandenen Umstände. Im Bericht vom 31. Oktober 2018 ist nun explizit festgehalten, dass es

sich um den korrigierten Kurzbericht handelt. Der erste, fehlerhafte Kurzbericht ist ausschliesslich an Frau Bigler und nicht an Dritte versandt worden.

Fallbeispiel 14 Der eigene Wahrnehmungsbericht als Gegendarstellung

Problemstellung und Erstberatung

Serge Weiermann, 65 Jahre alt, wohnhaft in Oerlikon, nimmt im Oktober 2017 mit der Ombudsstelle Kontakt auf und berichtet, dass er seit mehreren Jahren von seiner Nachbarin gestalkt werde und sich erstmals Anfang Jahr an die Polizei gewandt habe. Der diensthabende Polizist der von ihm aufgesuchten Quartierwache habe ihm angeboten, einmal bei ihm zu Hause vorbei zu kommen, passiert sei dann aber nichts. Da die Belästigungen in jüngerer Zeit zugenommen hätten, habe sich Herr Weiermann erneut mit der Stadtpolizei in Verbindung gesetzt. Folge dieser Meldung sei nun, dass der Polizist einen Bericht an den stadtärztlichen Dienst (SAD) schreiben werde. Herr Weiermann wisse nicht, ob der Bericht bereits erstellt worden sei. So oder so finde er das Vorgehen nicht in Ordnung. Weil er bei der Polizei Hilfe gesucht habe, werde er jetzt so hingestellt, als leide er unter Verfolgungswahn.

Herr Weiermann schildert, wie er sich von der Nachbarin schikaniert, beobachtet und bedrängt fühlt. Ein strafrechtliches Verhalten ist aus den genannten Beispielen vordergründig nicht erkennbar. Die Ombudsstelle nennt Herrn Weiermann die Adressen der Opferhilfe und der Fachgruppe Gewaltdelikte der Stadtpolizei, die niederschwellige Hilfe bei Stalking anbieten. Herr Weiermann gibt an, diese Stellen bereits zu kennen und sich auch schon an diese gewandt zu haben. Es gehe ihm nun vor allem darum, dass er sich am Vorgehen des Polizisten störe, der den Bericht an den SAD angekündigt habe. Da Herr Weiermann noch nichts vom SAD gehört habe, empfiehlt ihm die Ombudsstelle, vorerst abzuwarten, ob der Bericht überhaupt verfasst werde. Die Ombudsstelle macht Herrn Weiermann darauf aufmerksam, dass er bei Bedarf selbst seine Akten bei der Stadtpolizei einsehen und dadurch Kenntnis über die bestehenden Einträge und Rapporte erlangen könne. Die Ombudsstelle lässt Herrn Weiermann die Formulare zur Akteneinsichtsnahme per Post zukommen.

Rückmeldungen des Beschwerdeführers

Wenige Wochen später meldet sich Herr Weiermann erneut bei der Ombudsstelle. Er bedankt sich für den Hinweis auf die Möglichkeit zur Akteneinsicht bei der Stadtpolizei und die Zustellung der Formulare. Inzwischen habe er von seinem Akteneinsichtsrecht Gebrauch gemacht und den Rapport erhalten. Obwohl viele Stellen darin geschwärzt seien, habe sich seine Befürchtung bestätigt. Aus dem Rapport gehe vor allem hervor, dass die Polizei vermute, er leide unter Verfolgungswahn. Auch habe der Polizist nicht alle Informationen in den Rapport aufgenommen, die Herr Weiermann dem Polizisten angegeben habe. Dies könne er so nicht stehen lassen. Die Ombudsstelle erklärt Herrn Weiermann das Recht, seine Sichtweise in Form einer Stellungnahme einzubringen. Der Rapport werde zwar nicht korrigiert oder gelöscht; seine Stellungnahme werde diesem aber beigefügt und sei so auch später sichtbar. Die Ombudsstelle bietet Herrn Weiermann an, seine Stellungnahme dem Rechtsdienst der Stadtpolizei einzureichen. Herr Weiermann wäre dankbar, wenn die Ombudsstelle vorgängig noch einen Blick darauf werfen könnte. Die Ombudsstelle ist dazu bereit, auch wenn sie inhaltlich nichts zum Text beitragen kann.

Eine Woche später meldet Herr Weiermann, dass er eine zweiseitige Gegendarstellung verfasst habe, die er, wie vereinbart, der Ombudsstelle zustellen werde. Gleichzeitig möchte er den gesamten Verlauf der Geschehnisse, wie er sie erlebt habe, festhalten und diesen ebenfalls der Ombudsstelle zusenden, sodass dieser im Polizeidossier abgelegt werden könne. Gemäss dem bestehenden Polizeirapport sei tatsächlich die Abteilung Gerontologie des SAD informiert worden, jedoch habe sich bisher noch niemand bei ihm gemeldet. Glücklicherweise hätten die Belästigungen durch die Nachbarin deutlich nachgelassen.

Kurze Zeit später überbringt Herr Weiermann bei einem Besuch auf der Ombudsstelle den Polizeirapport und seine Stellungnahme. Er teilt zudem mit, dass inzwischen zwei Mitarbeiter des SAD unangemeldet bei ihm erschienen seien, sich in seiner Wohnung umgeschaut und ihm Fragen gestellt hätten. Herr Weiermann habe sich blossgestellt gefühlt. Er habe sich am Folgetag telefonisch bei den Mitarbeitern erkundigt, was weiter passieren werde, jedoch nur vage Antworten erhalten.

Ergebnis und Fazit

Die Ombudsstelle leitet, wie vereinbart, die Stellungnahme von Herrn Weiermann dem Rechtsdienst der Stadtpolizei weiter mit der Bitte, diese zu den bestehenden Akten zu nehmen. Einen Monat später meldet Herr Weiermann, dass er von der Stadtpolizei eine Bestätigung erhalten habe, seine Stellungnahme sei dem bestehenden Polizeirapport als Nachtrag samt Beilagen hinzugefügt worden. Er sei mit dem Erreichten zufrieden und auch froh, dass seine Stellungnahme ebenfalls dem SAD weitergeleitet worden sei. Seit dem Besuch des SAD habe er von dieser Seite nichts mehr gehört.

Städtische Stellen halten aufgrund konkreter Kontakte mit Bürgerinnen und Bürgern immer wieder gewisse Informationen und Wahrnehmungen schriftlich fest, teils ohne Zustimmung der Betroffenen, teils auch ohne deren Wissen. Das Fallbeispiel zeigt die möglichen Konsequenzen und Reaktionen auf, die ein solcher Vorgang auslösen kann. Verunsicherung, Ängste und Empörung waren es bei Herrn Weiermann. Die dadurch verursachte Dynamik lässt sich durch den Bürger oder die Bürgerin teilweise nicht mehr aufhalten oder rückgängig machen. Auch ausserhalb eines formellen Verfahrens, in dem ein verfassungsmässiger Anspruch auf rechtliches Gehör besteht, ist es für den Rechtsstaat von grosser Bedeutung, den Bürgerinnen und Bürgern ein einfaches Instrument zu bieten, um ihre eigene Sichtweise einbringen zu können. Die Kenntnisnahme der entsprechenden Rapporte durch das Akteneinsichtsrecht und die Möglichkeit der Gegendarstellung, der Ergänzung der städtischen Akten durch eine eigene Stellungnahme, können das Unbehagen mildern und ein wichtiges Stück Transparenz herstellen. Selbst wenn sich die Akteneinträge durch die Gegendarstellung nicht ersetzen lassen, ist es jeweils für die Betroffenen sehr beruhigend zu wissen, dass ihre Sichtweise ebenfalls aktenkundig ist.

Fallbeispiel 15 Hinterlegung einer ärztlichen Bescheinigung

Sachverhalt

Malkat Hashim sucht Mitte Februar 2018 die Ombudsstelle auf. Er ist 43-jährig, sudanesischer Staatsangehöriger und lebt mit einer Niederlassungsbewilligung C in Zürich. Nachdem er im Jahr 2000 erstmals in die Schweiz eingereist sei, habe man ihn 2006 zurück in den Sudan ausgeschafft, wo er sogleich für fünf Monate inhaftiert worden sei. Drei Jahre später sei er erneut in die Schweiz geflüchtet. Bei seinem Besuch auf der Ombudsstelle erläutert er die traumatischen Bedingungen und Erfahrungen, welche er während der Zeit im Sudan erlebt habe. Bis heute leide er darunter und sei in ärztlicher Behandlung.

An die Ombudsstelle wendet sich Herr Hashim, weil die Polizei ihn in der Vergangenheit wiederholt kontrolliert habe. Er sei sich bewusst, dass die Polizei das Recht habe, Personen anzuhalten und ihre Papiere zu überprüfen. Es störe ihn aber, dass man ihm nie einen konkreten Grund nenne für die Personenkontrolle. Er müsse daher davon ausgehen, dass sein Äusseres zumindest ein wesentlicher Grund dafür sei. Ebenso seien für ihn die teilweise abschätzigen Äusserungen, die er dabei über sich ergehen lassen müsse, stossend. Das letzte Mal sei er vor zwei Wochen kontrolliert worden, als er auf dem Weg in die Moschee gewesen sei. Neben der Ausweiskontrolle habe man auch in aller Öffentlichkeit seinen Körper abgetastet. Dabei habe ein Polizist ihm seine Mütze ins Gesicht geworfen. Als Herr Hashim anschliessend seinen

Kaugummi ausspuckte, sei er dafür gebüsst worden. Auch bei dieser Personenüberprüfung sei ihm kein konkreter Grund oder Anlass für die Personenkontrolle genannt worden.

Abklärungen der Ombudsstelle

Um sich ein umfassenderes Bild der Kontrolle machen zu können und allenfalls mehr über deren Hintergründe zu erfahren, wendet sich die Ombudsstelle an den Rechtsdienst der Stadtpolizei und bittet in einem ersten Schritt um die Zustellung der Akten und Journaleinträge im Zusammenhang mit dieser Personenkontrolle. Inzwischen sucht Herr Hashim nochmals die Ombudsstelle auf. Er legt eine ärztliche Bescheinigung des Universitätsspitals Zürich vor, die darauf hinweist, dass Herr Hashim aufgrund von starken Gewalterfahrungen in der Vergangenheit unter einer chronischen Traumafolgestörung leide. Der Kontakt zu Polizisten stelle für ihn eine massive Stresssituation dar. Problematisch werde es vor allem dann, wenn Herr Hashim sich unschuldig verdächtigt fühle und polizeilich durchsucht werde. Im Interesse einer Deeskalation empfiehlt der Arzt aus medizinischer Sicht, Herrn Hashim bei einer polizeilichen Kontrolle möglichst wertschätzend und vorsichtig zu behandeln, um keine psychische Dekompensation auszulösen.

In seiner Antwort an die Ombudsstelle schreibt der Rechtsdienst der Stadtpolizei, dass im POLIS-Journal (Polizeiinformationssystem) keine Personenkontrollen betreffend Herrn Hashim aufgeführt seien. Dies bedeutet, dass aus Sicht der Polizei die bisher erfolgten Personenkontrollen jeweils ohne besondere Vorkommnisse oder Ergebnisse erfolgten. Laut Aussage des Polizisten, der die letzte Kontrolle durchgeführt habe, habe Herr Hashim ihm den Kaugummi absichtlich vor die Füsse gespuckt oder geworfen. Deswegen sei er wegen «Beeinträchtigung von öffentlichem Eigentum» bzw. Littering gebüsst worden.

Ergebnis

Wie immer in solchen Situationen, in denen die Schilderung des Sachverhalts durch die Beteiligten unterschiedlich ausfällt, ist es nicht an der Ombudsstelle zu beurteilen, welche Aussage nun tatsächlich zutrifft. Sie war bei der Kontrolle nicht vor Ort anwesend. Das ärztliche Attest lässt jedoch das allenfalls renitente Verhalten von Herrn Hashim während der letzten Personenkontrolle zumindest ein Stück weit in einem anderen Licht erscheinen. Es ist daher sinnvoll, dass die Polizei Kenntnis dieses ärztlichen Attests erhält, um sich bei weiteren Kontrollen entsprechend zu verhalten. Daher bietet die Ombudsstelle Herrn Hashim an, das Attest seines behandelnden Arztes an den Rechtsdienst der Stadtpolizei weiterzuleiten mit der Bitte, das Schreiben den geeigneten Stellen innerhalb der Polizei zuzustellen. Der Rechtsdienst teilt später der Ombudsstelle mit, dieses Dokument mit einem entsprechenden Vermerk ins POLIS aufgenommen zu haben. Dadurch soll sichergestellt werden, dass Polizistinnen und Polizisten bei künftigen Personenkontrollen ihr Handeln entsprechend anpassen und mit der gebotenen Rücksicht vorgehen werden. Die Ombudsfrau bedankt sich beim Rechtsdienst für die Aufnahme der ärztlichen Bescheinigung ins POLIS-System und informiert zudem auch den Chef der Sonderkommission der Stadtpolizei (SOKO). Die Mehrheit der Personenkontrollen, von denen die Ombudsstelle erfährt, erfolgt durch Mitarbeitende dieser Abteilung.

5. Grundsatzfrage: Das Gebot der Transparenz

Der Hinweis auf die Bedeutung der Transparenz für das Handeln der Verwaltung zieht sich wie ein roter Faden durch die Ombudsarbeit. So ist es kein Zufall, dass die Ombudsfrau bereits in ihrem ersten Jahresbericht 2005 den Einsatz für eine effektive, wirkungsvolle Transparenz und Rollenklärung in der Verwaltung als einen der wesentlichen Punkte für eine qualitativ überzeugende Ombudstätigkeit beleuchtete: «Bürgerinnen und Bürger verbinden mit ihrem legitimen Bedürfnis, staatliches Handeln nachvollziehen zu können, häufig die Forderung nach

Transparenz. Transparenz in der Verwaltung beschränkt sich nicht ausschliesslich auf die Herleitung und Entscheidungsfindung eines Einzelakts. Sie schliesst auch das Sichtbarmachen der jeweiligen Rolle, die die Verwaltung den Einzelnen gegenüber einnimmt, mit ein» (Seite 5). Und in den meisten Folgeberichten wird der Auftrag der Ombudsstelle zur Förderung der Transparenz, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns aufgenommen und auch in einen grösseren Zusammenhang gestellt mit der Verbindung zum demokratischen Prinzip: In einer wachen Zivilgesellschaft forderten das Interesse und eine Partizipation am öffentlichen Leben das konsequente Einlösen des Anspruchs auf staatliche Transparenz. Dabei komme der Ombudsstelle die Aufgabe zu, sich für die entsprechende Durchsetzung einzusetzen (Jahresbericht 2011, Seite 4).

Im Berichtsjahr widmete die Europäische Konferenz des Internationalen Ombudsinstituts (IOI) unter dem Generalthema «Die Ombudsperson in einer offenen und partizipativen Gesellschaft» der Transparenz einen Schwerpunkt. Als eine der Schlussfolgerungen forderte die Konferenz, Transparenz als Verfassungsprinzip im gleichen Rang wie das Legalitätsprinzip oder die Gewaltentrennung anzuerkennen. Zu den heute führenden Grundsätzen des modernen Rechtsstaates gehörten Verlässlichkeit, Transparenz, Partizipation, Integrität und Wirksamkeit staatlichen Handelns. Dabei gehe es nicht nur um gute Verwaltungsführung, sondern um «Good Governance» schlechthin. Aufgrund der unbestrittenen Bedeutung des Grundsatzes und durch die Konferenzdiskussionen angeregt, hat sich die Ombudsfrau entschieden, in der diesjährigen Grundsatzfrage das Thema aufzunehmen und in seiner aktuellen verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Bedeutung zu erörtern. Präziser bedeutet dies die Prüfung der Frage, ob und inwiefern ein individualrechtlicher Anspruch auf Transparenz gegenüber der staatlichen Verwaltung besteht bzw. aus verfassungsmässigen Rechten und Rechtsgrundsätzen oder grund- und menschenrechtlichen Garantien abgeleitet werden kann. Der Fokus liegt auf der im Ansatz erfolgten sowie auf einer noch weitgehend zu entwickelnden Ausgestaltung eines individuell garantierten Rechts auf Transparenz gegenüber der Verwaltung. Und uns interessiert, in welchen Zusammenhängen Gesetzgebung und Gerichtspraxis das Prinzip der Transparenz heute schon berücksichtigen und anrufen.

Das Recht auf Transparenz

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass der verwaltungsrechtliche Diskurs in Bezug auf ein individuelles Recht auf Transparenz – in Literatur und Rechtsprechung – meist Einzel- bzw. Sonderthemen aus dem besonderen Verwaltungsrecht beleuchtet. Ein spezifisches, für sich bestehendes Recht auf Transparenz wird damit weder als Individualgrundrecht noch als allgemein gültiges Rechtsprinzip anerkannt. Vielmehr wird der Grundsatz als *anwendungsorientierter* und *einzelthemenfokussierter* Bestandteil umfassender Themenbereiche diskutiert. So zum Beispiel in den folgenden Bereichen:

- Vergaberecht (öffentliche Ausschreibungen, Verfahrensbestimmungen, Veröffentlichung der Kriterien für die Vergabe, Informationspflichten)
- Gesundheitsrecht (Recht auf die eigene Patientendokumentation, Informations- und Aufklärungsansprüche, Zustimmungserfordernisse für Behandlungen und Eingriffe)
- Einsicht in amtliche Dokumente, Gerichtsentscheide und Strafbefehle (insbesondere für Journalistinnen und Journalisten)
- Vorschriften zur Offenlegung von Parteienfinanzierungen und finanziellen Beiträgen an Wahlkampagnen
- Offenlegung von Nebentätigkeiten und -einkünften von Parlamentsmitgliedern und Regierungsmitgliedern
- Digitalisierung und neue Kommunikationstechnologien (Open Government)

Dies bedeutet, dass es heute kein anerkanntes selbständiges verfassungsmässig geschütztes und individuell durchsetzbares Recht auf Transparenz gibt. Der Transparenzgrundsatz

muss also stets in einem Zusammenhang geltend gemacht werden, der ihn in konkreten Rechtsbereichen, Gesetzesbestimmungen und Rechtsansprüchen ausführt, interpretiert und zur Anwendung bringt. Franziska Sprecher, die sich ausführlich mit dem *Grundprinzip der Transparenz* im Gesundheitsbereich beschäftigt, folgert prägnant: «Seine Wirkung entfaltet sich erst im Zusammenspiel mit Rechtssätzen, welche Rechte und Pflichten in justiziabler Weise festsetzen» (ZSR 2016 II, Seite 191). Entsprechend orientiert sich sowohl die Verwaltungsrechtslehre als auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts beim Rechtsbegriff der Transparenz an ausgewählten Rechtsgebieten aus dem materiellen Verwaltungsrecht.

Paradebeispiel Öffentlichkeitsprinzip

Als anschauliches Beispiel für einen solchen Themenbereich des öffentlichen Rechts, in dem direkt einklagbare Rechte auf Transparenz bestehen und von den rechtsanwendenden Behörden beachtet werden müssen, bietet sich das Öffentlichkeitsprinzip an. Es erklärt das Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung mit Geheimnisvorbehalt. Der Paradigmenwechsel bedeutet, dass nicht mehr wie früher amtliche Dokumente geheim zu halten sind, sofern das Gesetz keine Ausnahme vorsieht. Amtliche Akten und Informationen dürfen stattdessen nur noch – als Ausnahme – zurückgehalten werden, wenn dafür die gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen erfüllt werden. Das Öffentlichkeitsprinzip soll «die Transparenz der Verwaltungstätigkeit fördern und ist Voraussetzung der Kontrolle durch die Öffentlichkeit» (Häfelin/Müller/Uhlmann, N 1566). In der Schweiz – zuerst im Kanton Bern 1993 – wurde das Prinzip im Laufe der letzten fünfundzwanzig Jahre in den meisten Kantonen und auf Bundesebene auf Verfassungsebene oder gesetzlich verankert.

Es ist kein Zufall, dass das Öffentlichkeitsprinzip wie die Institution parlamentarische Ombudsstelle eine schwedische «Erfindung» ist. Beiden liegt zugrunde, Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu geben, das öffentliche Handeln nachvollziehen und überprüfen und eine Kontrolle der Verwaltungstätigkeit ausüben zu können. Wie die Ombudsstelle bewährt sich auch das Öffentlichkeitsprinzip also seit über zweihundert Jahren.

Für Zürich legen die Art. 17 und 49 der Kantonsverfassung (KV, 101) die rechtliche Grundlage. Das Transparenzgebot von Art. 49 KV verpflichtet die Behörden, von sich aus und auf Anfrage der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu informieren, sofern nicht öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Mit den beiden Bestimmungen soll garantiert werden, dass Bürgerinnen und Bürgern die für eine aktive Beteiligung am demokratischen Leben erforderlichen Informationen erhältlich und zugänglich sind und der Staat diese von sich aus zur Verfügung stellt. Zudem sollen die Kontrolle über die staatliche Tätigkeit ermöglicht und die rechtsstaatlichen Strukturen entsprechend gestärkt werden. Darüber hinaus kommt der staatlichen Informationspflicht aber eine weiterreichende Bedeutung zu, die in direktem Zusammenhang mit dem Transparenzprinzip steht und eine grundrechtliche Ebene anspricht: «Unabhängig davon ergibt sich das Gebot, vom Staat in ausreichendem Mass mit Informationen versorgt zu werden, aus dem verfassungsrechtlich geforderten Schutz der Menschenwürde. (...) Private haben ein Anrecht, dass Behörden sie auch ausserhalb spezifischer Verfahren als mündige und eigenverantwortliche Subjekte wahrnehmen und behandeln. Die Vorgabe, staatliche Tätigkeit transparent zu gestalten, wird ausserdem mit dem konstitutiv-institutionellen Gehalt der Informationsfreiheit begründet» (Stefan Vogel, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 49 N 13).

Die Konkretisierung erfolgt im Informations- und Datenschutzgesetz (IDG, 170.4), das am 1. Oktober 2008 in Kraft trat. Auf den gleichen Zeitpunkt wurde das bisherige Datenschutzgesetz (DSG) ausser Kraft gesetzt. Auch wenn das IDG viele Ausnahmen zulässt und sie teils sehr offen und unbestimmt formuliert und die Verwaltung gegenüber den Gesuchstellenden in einer starken Position ist, darf die grundlegende Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips und des verfassungsmässigen Transparenzgebots nicht unterschätzt werden. Nicht zuletzt weil sie eine gewichtige Ausstrahlung haben. So umfassen sie zum Beispiel auch – und setzen voraus – eine entsprechend korrekte, vollständige und nachvollziehbare Aktenführung, -auf-

bewahrung und -handhabung. Umso erstaunlicher ist es, dass in der Stadtverwaltung diese Verfassungsgrundsätze und ihre Konkretisierung im IDG nur wenig bekannt sind. Die Ombudsfrau spricht sie bei ihren Einführungs-, Schulungs- und Weiterbildungsveranstaltungen stets an. Jedes Mal ist es bloss eine kleine Minderheit an Mitarbeitenden, die die Grundsätze kennt und auch inhaltlich umschreiben kann. Hier besteht aus unserer Sicht ein eindeutiger Handlungsbedarf.

Transparenz als staats- und verwaltungsrechtlicher Grundsatz

Als Zwischenfazit können wir festhalten, dass Lehre und Praxis den Grundsatz der Transparenz in verschiedenen Anwendungsbereichen anerkennen und auch als Recht ausgestalten. Transparenz dient, allgemein formuliert, der demokratischen Ausgestaltung der Verwaltungstätigkeit und den Mitwirkungs- und Kontrollbefugnissen durch Bürgerinnen und Bürger und damit der Stärkung der rechtsstaatlichen Strukturen. Daraus können wir ableiten, dass Transparenz zum einen als grundlegende Voraussetzung für einen funktionierenden demokratischen Rechtsstaat verstanden wird. Transparenz wird so zum tragenden Prinzip und garantiert korrekte staatliche Abläufe. Zum anderen kann mit dem Transparenzgebot im konkreten Gesetzgebungsprozess auch ein individueller Gehalt verknüpft werden. In solchen Konstellationen bedeutet eine Missachtung von Transparenzstandards oft eine einklagbare Rechtsverletzung.

Die Frage stellt sich sodann, inwiefern eine positive Leistungspflicht des Staates besteht, dem Individuum ein Recht auf Transparenz gegenüber der Verwaltung zu garantieren. Wird ein solcher Anspruch, der ein grund- und menschenrechtlicher Ansatz ist, bejaht, wäre die Konsequenz, dass in entsprechenden materiellen Erlassen des öffentlichen Rechts auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden diese Ansprüche auf Transparenz verwirklicht werden müssten. Diesem Ansatz folgten die Gesetzgeber ansatzweise in der Herausarbeitung eines Rechts auf den Zugang zu öffentlichen Dokumenten zum Beispiel im Zürcher IDG.

Und schliesslich bietet es sich an, die staatsrechtlichen Grundlagen – voran die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Rechtsgleichheit und Willkürverbot, Treu und Glauben im öffentlichen Recht – als Basis eines rechtsstaatlich begründeten Transparenzgebots zu wählen. Eine solche, in Lehre und Rechtsprechung erst im Ansatz formulierte verfassungsrechtliche «Transparenzgarantie», kann ihre rechtsstaatliche Verankerung bzw. notwendige Grundlage – analog zu den oben erwähnten Ergebnissen der IOI-Konferenz – in diesen Rechtsstaatsgrundsätzen finden.

Das Gebot zur Transparenz gilt jedoch nicht unbeschränkt. Die Verwaltung erstellt im Rahmen ihrer Tätigkeit eine grosse Anzahl sensibler Daten. Ihr besonderer Schutz wird durch die erheblichen persönlichen und öffentlichen Interessen begründet. Diese berechtigten Interessen aus den individuellen Persönlichkeitsrechten und dem Datenschutz stehen häufig in einem Spannungsverhältnis zum Recht auf Transparenz. Und auch für Mitarbeitende der Verwaltung gelten Rechtsprinzipien – wie zum Beispiel das Berufsgeheimnis und das Amtsgeheimnis –, die jeweils zu beachten sind. Eine Güterabwägung und Berücksichtigung der verschiedenen Interessen führen dazu, im Einzelfall eine angemessene Lösung zu entwickeln.

Recht auf Transparenz in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung

Das Bundesgericht hat sich bis anhin noch nicht über ein individuell garantiertes Recht auf Transparenz als generellen (verwaltungsrechtlichen) Grundsatz ausgesprochen. Es hat auch noch keinen verallgemeinerbaren, grundsätzlichen grund- oder menschenrechtsähnlichen Anspruch auf Transparenz aus kodifizierten Normen abgeleitet oder richterrechtlich begründet. Insofern unterscheidet sich die Gerichtspraxis nicht von der Lehre. Hingegen befasst sich eine Anzahl Entscheide mit dem Gehalt, der Bedeutung und dem Ausmass des Transparenzgebots jeweils bezogen auf einzelne thematische Anwendungsbereiche des öffentlichen Rechts. Hierzu auszugsweise vier ausgewählte Beispiele mit den entsprechenden Schlüsselziten,

die das hier Ausgeführte veranschaulichen und konkretisieren und aus der Perspektive der Ombudsstelle für die Stadtverwaltung von besonderem Interesse sind:

Veröffentlichung von Gerichtsurteilen: Das Bundesgericht nahm eine Abwägung zwischen den öffentlichrechtlichen Interessen an der Transparenz der Rechtsprechung und den privaten Geheimhaltungsinteressen der betroffenen Parteien vor. Es kommt dabei zum Schluss: «Das Gebot der Transparenz hat erhebliche Bedeutung. Bei der Gewichtung des öffentlichen Interesses an der Veröffentlichung eines Bundesgerichtsurteils auf dem Internet oder in der amtlichen Entscheidsammlung ist zunächst wichtig, ob und in welchem Masse dem Urteil präjudizielle Bedeutung zukommt oder ein Interesse der Öffentlichkeit daran bestehen könnte, die Entwicklung oder die Konstanz der Rechtsprechung im betroffenen Rechtsgebiet auch anhand des konkreten Urteils zu beobachten. Dies erfordert auch das Gebot der Waffengleichheit, nach dem alle Rechtsuchenden bei der Konsultation der geltenden Rechtsprechung die gleichen Möglichkeiten geniessen sollen» (BGE 133 I 106, E. 8.3).

Einsicht in verfahrensabschliessende strafprozessuale Entscheide (Öffentlichkeitsprinzip): Das Bundesgericht hat sich wiederholt mit dem Öffentlichkeitsprinzip und seiner Bedeutung namentlich für die Transparenz auseinandergesetzt. Hier zwei Aussagen aus unterschiedlichen Entscheiden: «Die Kontrolle durch die Öffentlichkeit soll nicht nur eine korrekte und gesetzmässige Behandlung der Verfahrensbeteiligten (...) gewährleisten. Die allgemeine Öffentlichkeit soll darüber hinaus Kenntnis erhalten können, wie das Recht verwaltet und wie die Rechtspflege ausgeübt wird. Der Öffentlichkeitsgrundsatz sorgt damit auch für Transparenz in der Rechtspflege, die eine demokratische Kontrolle durch das Volk erst ermöglicht und als wesentliches Element des Rechts auf ein faires Verfahren zu den Grundlagen eines demokratischen Rechtsstaates gehört» (BGE 134 I 286, E. 5.1). Und: «Der Öffentlichkeitsgrundsatz dient der Transparenz der Verwaltung und soll das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern; er bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden. Das Transparenzgebot trägt zudem bei zur Verwirklichung der Informationsfreiheit (Art. 16 BV) sowie zur Verwaltungsmodernisierung» (BGE 142 II 313, E. 3.1).

Transparenz im Vergaberecht und Beschaffungswesen: «Le principe de la transparence (...) exige du pouvoir adjudicateur qu'il énumère par avance et dans l'ordre d'importance tous les critères d'adjudication qui seront pris en considération lors de l'évaluation des soumissions; à tout le moins doit-il spécifier clairement l'importance relative qu'il entend accorder à chacun d'eux. En outre, lorsqu'en sus de ces critères, le pouvoir adjudicateur établit concrètement des sous-critères qu'il entend privilégier, il doit les communiquer par avance aux soumissionnaires, en indiquant leur pondération respective. En tous les cas, le principe de la transparence interdit de modifier de manière essentielle, après le dépôt des offres, la présentation des critères» (BGE 130 I 241, E. 5.1).

Verpflichtung für Polizeiangehörige zum Tragen von Namensschildern: Das Bundesgericht hat die entsprechende Verpflichtung im baselstädtischen Polizeigesetz, mit der Uniform ein Namensschild zu tragen, für verfassungsmässig und zulässig gewürdigt, auch wenn die persönliche Freiheit berührt wird: «Die Pflicht zum Tragen von Namensschildern wird im Wesentlichen mit einem gewandelten Verständnis der Staatsgewalt in einem demokratischen Rechtsstaat begründet. An die Stelle der anonymen Polizeigewalt soll im Verkehr mit dem Publikum ein Beamter treten, dessen Name dem Bürger bekannt gemacht wird. Im Sinne der Bürgernähe soll mit der Namenskundgabe eine offene Kommunikation zwischen dem Bürger und dem Polizeibeamten ermöglicht werden. (...) Mit dem Tragen des Namensschildes werden die Polizeibeamten einer gewissen Kontrolle durch die Öffentlichkeit ausgesetzt. Das mag (...) gewisse Befürchtungen wecken. In der Vernehmlassung des Regierungsrates wird denn auch fest-

gehalten, dass die Wahrnehmung der Amtspflichten der Polizei häufig unter den Augen einer breiteren Öffentlichkeit stattfindet, diese insofern eine gewisse Kontrolle ausübt und demnach allfälligen Pflichtverletzungen leichter nachgegangen werden kann. Die damit verbundene Transparenz bezieht sich allein auf die Amtsausübung und betrifft die Beamten nicht in ihrer persönlichen Freiheit. In ähnlicher Weise eröffnet der Grundsatz der Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK einem breiten Publikum die Möglichkeit der Kontrolle der Gerichte. Angesichts der mit der Namensanschrift verbundenen Transparenz ist es in erster Linie Sache der Polizei selbst, für eine korrekte Amtsausübung besorgt zu sein» (BGE 124 I 85, E. 3 u. 3a).

Ausblick

Lehre und Gerichtspraxis anerkennen ein Transparenzgebot und damit ein Recht auf Transparenz in vielen Anwendungsbereichen, stets in einem konkreten Zusammenhang und auf gesetzlich geregelte und gewährte Rechte. Dabei messen sie, wie wir gesehen haben, der Transparenz grosse Bedeutung zu – und dies weit über das korrekte Funktionieren der einzelnen Sachfrage und Bestimmung hinaus. Immer wieder wird der rechtsstaatliche und demokratiepolitische Aspekt der Transparenz betont, das Recht auf Mitwirkung und Partizipation der Bürgerinnen und Bürger im Staatswesen. Wenn auch nicht als eigenständiges, individuell durchsetzbares Recht bisher anerkannt, ist die neuere Entwicklung erfreulich dynamisch. Transparenz kann als Grundprinzip des Rechtsstaates anerkannt werden, welches als Struktur- und Ordnungsprinzip – und dabei über das Öffentlichkeitsprinzip hinausreichend – dem gesamten Staatshandeln zu Grunde liegt und liegen soll. Franziska Sprecher sieht in der Transparenz einen eigentlichen Grund- und Leitwert, wenn sie ausführt: «Transparenz ist längst ein zentrales und wertvolles öffentliches Gut zur Schaffung von Vertrauen in den Staat und unverzichtbare Garantin seiner Legitimation. Sie bildet damit die Basis für die Gewährleistung weiterer öffentlicher Güter und Werte von grundlegender Bedeutung. Zugleich sind staatliche Informationen und staatliche Wissensbestände aber auch qualitativ hochstehende Güter, deren freie Zugänglichkeit Innovation und Effizienz befördern und einen grossen gesellschaftlichen Nutzen generieren. Und nicht zuletzt hat der Staat in Zeiten, in denen er – insbesondere von Akteuren der Wirtschaft – weitreichende Transparenz verlangt, mit gutem Beispiel voran zu gehen» (Seite 185). Transparenz wird für staatliches Handeln weiterhin an Bedeutung gewinnen und die rechtliche Ausgestaltung sich weiterentwickeln – im Hinblick auf die zu erwartenden Auswirkungen der fortschreitenden Digitalisierung auch entwickeln müssen. Die Verwaltung und die Behörden tun gut daran, sich mit ihren Anforderungen, ihrem Stellenwert für Rechtsstaat, Demokratie und echte Partizipationschancen für die gesamte Bevölkerung sowie der entwickelten Gerichtspraxis vertiefter auseinanderzusetzen und zu überprüfen, was die Konsequenzen für die eigene Tätigkeit und Aufgabe bedeuten. Wünschenswert ist die Entwicklung eines angemessenen Umgangs mit dem Transparenzgebot unter der Berücksichtigung der verschiedenen Interessen, die zu ihm in einem Spannungsverhältnis stehen können (Persönlichkeitsrechte, Datenschutz etc.). Wir können uns vorstellen, dass dies einerseits themenzentriert departements- und amtsweise erfolgt, andererseits aber auch in interdepartemental zusammengesetzten Gremien.

Berücksichtigte Literatur

Biaggini Giovanni/Gächter Thomas /Kiener Regina (Hrsg.):
Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015.

Häfelin Ulrich/Müller Georg/Uhlmann Felix:
Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela:
Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016.

Häner Isabelle/Rüssli Markus/Schwarzenbach Evi:
Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007.

Jaag Tobias/Rüssli Markus:
Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. Aufl.,
Zürich/Basel/Genf 2012 und Nachführung Stand 1. März 2018.

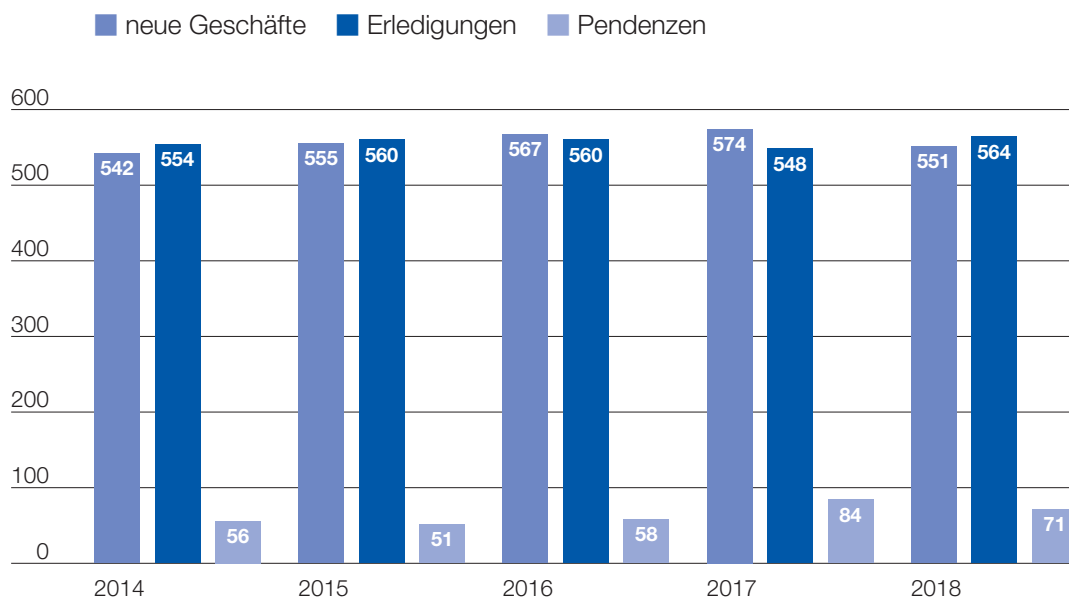
Sprecher Franziska:
Transparenz – Ein Grundprinzip des Rechtsstaates und seine Bedeutung
im Gesundheitsrecht, insbesondere im Heilmittel- und Humanforschungsrecht,
ZSR 2016 II, S. 139–250.

Tschannen Pierre:
Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016.

Tschannen Pierre/Zimmerli Ulrich/Müller Markus:
Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014.

1. Übersicht

Im Jahr 2018 sind 551 neue Geschäfte bei uns eingegangen (2017: 574 Geschäfte). 2018 konnten 564 Geschäfte abgeschlossen werden, also etwas mehr als im Vorjahr (548). Am 31. Dezember 2018 waren 71 Geschäfte pendent. Von den nicht abgeschlossenen Geschäften sind alle bis auf eines im Berichtsjahr eingegangen. Neben dem leichten Rückgang der neuen Geschäfte ist eine starke Zunahme der eingegangenen Anfragen festzuhalten. Mit 909 Anfragen (2017: 805) bearbeiteten wir insgesamt so viele Neueingänge wie noch nie (vgl. Seite 66).



2. Angaben zu den im Jahr 2018 neu eingegangenen Geschäften

Externe / interne Geschäfte

Der Anteil der verwaltungsexternen Geschäfte ist im Vergleich zum Vorjahr von 59 % auf 63 % (343 Geschäfte) gestiegen (2017: 339 Geschäfte), derjenige der verwaltungsinternen Fälle (Personalgeschäfte) betrug 2018 37 % (208 Geschäfte). Der Anteil der Personalgeschäfte ist im Vergleich zum Vorjahr gesunken (2017: 235 Geschäfte).

Von den insgesamt 551 Beschwerdeführenden waren 58 % Frauen und 40 % Männer. Die übrigen knapp 2 % der Beschwerden wurden von juristischen Personen eingereicht bzw. ist bei ihnen das Geschlecht unbekannt, da die Eingaben anonym erfolgten. Bei den verwaltungsinternen Geschäften beläuft sich der Frauenanteil auf 69 % (2017: 64 %), bei den externen auf 51 % (2017: 41 %). Gegenüber dem Vorjahr ist damit eine generelle Zunahme der weiblichen Beschwerdeführenden festzustellen.

	männliche Personen	weibliche Personen	juristische Personen	Summe
Externe Geschäfte	164 (30 %)	174 (32 %)	5 (1 %)	343 (63 %)
Interne Geschäfte	59 (10 %)	144 (26 %)	5 (1 %)	208 (37 %)
Total	223 (40 %)	318 (58 %)	10 (2 %)	551 (100 %)

Verteilung auf Departemente und Dienstabteilungen

Die 551 neuen Geschäfte verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Dienstabteilungen (unter die Kategorie «Übrige» fallen alle Abteilungen mit weniger als drei Ombuds-Geschäften):

			davon interne Geschäfte
Allgemeine Verwaltung	1	0.2 %	
Übrige			1
Präsidialdepartement	30	5.4 %	
Bevölkerungsamt			10
Stadtammann- und Betreibungsämter			9
Museum Rietberg			3
Stadtentwicklung			3
Übrige			5
Finanzdepartement	35	6.4 %	
Steueramt			16
Liegenschaften			13
Human Resources Management			4
Übrige			2
Sicherheitsdepartement	61	11.1 %	
Stadtpolizei			43
Schutz & Rettung			3
Dienstabteilung Verkehr			6
Stadtrichteramt			7
Übrige			2
Gesundheits- und Umweltdepartement	88	16.0 %	
Stadtspital Triemli			24
Stadtspital Waid			12
Pflegezentren Stadt Zürich			21
Alterszentren Stadt Zürich			19
Städtische Gesundheitsdienste			6
Umwelt- und Gesundheitsschutz			3
Stiftung Alterswohnungen			3
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	15	2.7 %	
Entsorgung+Recycling			7
Grün Stadt Zürich			3
Tiefbauamt			4
Übrige			1
Hochbaudepartement	16	2.9 %	
Amt für Baubewilligungen			8
Immobilien			4
Übrige			4
Departement der Industriellen Betriebe	32	5.8 %	
Elektrizitätswerk			9
Verkehrsbetriebe			21
Übrige			2
Schul- und Sportdepartement	69	12.5 %	
Schulamt inkl. Horte			23
Volksschule			31
Fachschule Viventa			9
Musikschule Konservatorium Zürich			5
Übrige			1

Sozialdepartement	183	33.2 %		
Soziale Einrichtungen u. Betriebe			8	2
Amt für Zusatzleistungen			41	2
Soziale Dienste			109	11
KESB (inkl. Mandate der Sozialen Dienste)			16	1
AOZ			6	3
Übrige			3	3
Andere Zuständigkeit	18	3.3 %	18	15
unzuständig	3	0.5 %	3	
Total	551	100.0 %	551	208

Eingangsart

Mündlich (Telefon, persönliche Anmeldung)	409	(74 %)
Schriftlich (E-Mail, Brief, Fax)	142	(26 %)

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 2018 die Dienste der Ombudsstelle in Anspruch genommen haben, verteilen sich auf folgende Altersgruppen:

bis Alter 20	21–34	35–49	50–64	65–79	ab Alter 80
3 %	11 %	18 %	47 %	17 %	4 %

Staatsangehörigkeit

Wie im Vorjahr setzt sich die Mehrheit der Klientinnen und Klienten aus Schweizerinnen und Schweizern zusammen. Am zweithäufigsten stammen die Beschwerdeführenden aus Deutschland. Die übrigen Personen gehören mindestens 21 verschiedenen Nationen an.

Wohnort

8037 Wipkingen	27
8046 Affoltern	26
8057 Unterstrass	25
8004 Aussersihl	23
8051 Schwamendingen	22
8048 Altstetten	21
8050 Oerlikon	21
8038 Wollishofen	20
8052 Seebach	19
8032 Hirslanden	18
8047 Albisrieden	18
8003 Wiedikon	17
8055 Heuried	16
8049 Höngg	14
8005 Industrie	12
8008 Riesbach	12
8053 Witikon	12
8006 Oberstrass	10
Übrige (weniger als 10 Geschäfte)	60
Stadt Zürich	393
übrige Gemeinden im Kanton Zürich	105
Kanton Zürich	498
Kanton Aargau	13
übrige Kantone bzw. unbekannt	40
Schweiz	551
Ausland	0

4. Bearbeitung und Ergebnisse

Verfahrensdauer

Die Verfahrensdauer zwischen Erstkontakt (meist telefonische Anmeldung bzw. E-Mail für eine Sprechstunde oder Spontanbesuch) bis zur definitiven Erledigung eines Geschäfts beträgt im Durchschnitt aller 564 Geschäfte, die im Jahre 2018 abgeschlossen werden konnten, 55 Tage (Vorjahr: 56 Tage). Mehr als zwei Drittel aller Geschäfte konnten innert zweier Monate abschliessend bearbeitet werden.

bis 10 Tage	11–30 Tage	31–60 Tage	61–90 Tage	91–180 Tage	181–365+ Tage
20	141	222	95	76	10
3 %	25 %	39 %	17 %	14 %	2 %

Abklärungen

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

Mündliche Auskünfte der Verwaltung	727
Vernehmlassungen der Verwaltung	742
Besichtigungen durch die Ombudsstelle	3

Erledigungsart

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

- in 503 Fällen (89 %) durch entsprechende Protokollierung nach persönlicher oder telefonischer Bekanntgabe des Abklärungs- bzw. Vermittlungsergebnisses an die Klientinnen und Klienten sowie an die Verwaltung
- und in 61 Fällen (11 %) 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 betrug 16 % (Vorjahr: 13 %), der Vermittlungsanteil mit vorausgegangener Beschwerdeprüfung 28 % (Vorjahr: 23 %), der Anteil reiner Vermittlungen 6 % (Vorjahr: 6 %) und der Informations- und Beratungsanteil 43 % (Vorjahr: 51 %). Diese relativ hohe Zahl ist auf den Anteil bei den internen Geschäften zurückzuführen. 68 % der internen Geschäfte (nämlich 150 von insgesamt 241) wurden durch Information und Beratung bearbeitet. Im Vorjahr waren es 71 %. In der Spalte «Rückzug» werden diejenigen 39 Fälle separat erfasst, in denen der Abschluss der Prüfungs- oder Vermittlungstätigkeit eines Geschäfts durch die Ombudsstelle nicht mehr nötig war (7 %, Vorjahr: 7 %).

In 37 % aller Geschäfte führten Beschwerdeprüfung, Vermittlung oder ihre Kombination zu einer ganzen oder teilweisen Gutheissung bzw. zu einer gänzlich oder teilweise erfolgreichen Vermittlung (Vorjahr: 31 %). Beschwerdeabweisungen bzw. erfolglose Vermittlungsbemühungen sind demgegenüber nur in 13 % aller Geschäfte zu verzeichnen, 2017 waren es 12 %.

Lässt man die erfolgsneutralen Geschäftsbehandlungen («Information und Beratung» sowie «Rückzug») ausser Betracht, so ergibt dies insgesamt 284 Geschäfte:

- ganze oder teilweise Guttheissung bzw. gänzlich
oder teilweise erfolgreiche Vermittlung: 209 Geschäfte (74 %, Vorjahr: 73 %)
- Abweisung der Beschwerde oder
erfolglose Vermittlung: 75 Geschäfte (26 %, Vorjahr: 27 %)

Eine aussagekräftige Auswertung der in den 564 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			Beschwerde und Vermittlung* Gutheissung bzw. erfolgreich			Vermittlung** erfolgreich			Information und Beratung	Rückzug, Intervention nicht mehr nötig	Total
		teilweise Gutheissung	Abweisung		teilweise Gutheissung / Vermittlungslösung	Abweisung bzw. erfolglos		teilweise erfolgreich	erfolglos			
Externe Geschäfte	12	28	38	34	64	31	14	9	1	91	21	343
Interne Geschäfte	7	2	2	17	11	3	7	4		150	18	221
zusammen	19	30	40	51	75	34	21	13	1	241	39	564
Prozentual	4%	5%	7%	9%	13%	6%	4%	2%	0%	43%	7%	100%

* Vermittlung im Anschluss an eine Beschwerdeprüfung

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

5. Anfragen

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

Zusätzlich zu den Geschäften hat die Ombudsstelle im Jahr 2018 insgesamt 909 derartige Anfragen behandelt, seit ihrem Bestehen zum ersten Mal über 900. Im Vorjahr waren es 805.

Der Anteil derjenigen Anfragen, welche die Zürcher Stadtverwaltung anbelangen und für welche die Ombudsstelle zuständig ist, macht 58 % aus (528 Anfragen), im letzten Jahr betrug er 57 %.

Stadtverwaltung (städt. Ombudsstelle zuständig)	528
Nicht zuständig (Grund):	
diverse kantonale Fragen	86
allgemeine privatrechtliche Probleme	53
privates Arbeitsvertragsrecht	36
nicht-städtische Patientenfragen	21
Rechtsmittelverfahren / Gericht	21
nicht-städtische Krankenkassenprobleme	18
privates Mietvertragsrecht	17
privatrechtliche Konsumentenschutzfragen	15
Sozialfragen	13
nicht-städtische Sozialversicherungen	11
kantonale Steuerangelegenheiten	9
nicht-städtische Ausländerfragen	5
Privatversicherung	3
übrige	73
Total	909