

## **Auszug aus dem substanziellen Protokoll 109. Ratssitzung vom 30. September 2020**

### **2991. 2020/174 Bericht der Beauftragten in Beschwerdesachen (Ombudsfrau) für das Jahr 2019**

Die Ratspräsidentin verabschiedet Ombudsfrau Dr. Claudia Kaufmann und würdigt ihre Amtstätigkeit.

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) hat den Bericht der Beauftragten in Beschwerdesachen (Ombudsfrau) für das Jahr 2019 in Anwendung von Art. 37 Abs. 3 der Gemeindeordnung geprüft (vgl. Bericht und Antrag der GPK vom 24. August 2020).

Referentin zur Vorstellung des Berichts / Kommissionsreferentin:

**Martina Zürcher (FDP):** *Die GPK hat den Bericht der Ombudsfrau für das Jahr 2019 geprüft und die Ombudsfrau Claudia Kaufmann wie in den Vorjahren eingeladen, um mit ihr über verschiedene Themen zu diskutieren. Der Bericht dient der GPK einerseits zur Überprüfung der Arbeit der Ombudsstelle. Andererseits gibt er, ebenso wie der direkte Austausch mit der Ombudsfrau, immer wieder Hinweise auf Abläufe in der Stadtverwaltung und Themen von grundsätzlicher Bedeutung für die parlamentarische Aufsicht. Der Bericht 2019 ist mit 100 Seiten umfangreicher ausgefallen als in den Vorjahren, weil die Ombudsfrau kurz vor ihrer Pensionierung unter anderem auf die letzten fünfzehn Jahre Ombudstätigkeit in der Stadt zurückblickt. Sie hat die Tätigkeit in unserer Stadt massgeblich mitgeprägt. Der Bericht 2019 enthält acht Gastbeiträge von externen Fachpersonen zu verschiedenen Gesichtspunkten der Ombudstätigkeit. Darum fehlte vermutlich der Platz für die sonst üblichen, konkret vorgefallenen Fallbeispiele. Dafür sind einige häufig gestellte Fragen aufgeführt. Auch die alljährlichen Statistiken zu den Geschäften und den Anfragen der Ombudsstelle zeichnen ein Bild der Tätigkeiten über die Jahre. Der Anteil von verwaltungsinternen Personalgeschäften gemessen an allen eingegangenen Geschäften 2019 ist mit 46 % markant höher als in den Vorjahren. Ebenfalls ein Diskussionsthema in der Kommission waren die Hintergründe zu den Zunahmen der Geschäfte der Ombudsstelle im Allgemeinen. Diese stete Erhöhung der Geschäfte bei anhaltender Zunahme der Mitarbeitenden in der Stadtverwaltung sowie bei steigender Bevölkerungszahl ist durchaus plausibel. Mehr Köpfe ergeben mehr Beziehungen und somit mehr Konfliktpotenzial. Ebenfalls nachvollziehbar ist, dass aus Departementen der Dienstabteilungen, die grössere Veränderungen erleben, mehr Meldungen eingehen. Die Höchstzahl an Meldungen ist aber nach wie vor in den Jahren 2010 und 2011 zu finden. Eine wichtige Frage der GPK lautete, ob es Mitarbeitende gibt, die zögern oder Angst haben, die Ombudsstelle zu kontaktieren. Um dem entgegenzuwirken, erinnert die Ombudsfrau die Kadermitarbeitenden der Stadtverwaltung regelmässig daran, dass sie ihre Mitarbeitenden darin unterstützen sollen, bei Bedarf Beratung bei der Ombudsstelle zu suchen, oder dass sie sich in komplexen Personalfragen auch selber an die*

Ombudsstelle wenden können. Weiter hat sich die GPK bezüglich der Planung der Übergabe an den Nachfolger erkundigt. Claudia Kaufmann hat uns versichert, dass seit der Wahl des neuen Ombudsmanns durch den Rat regelmässig ein Austausch stattgefunden hat. Wir hoffen, dass der neue Ombudsmann Pierre Heusser vor knapp zwei Monaten gut in sein Amt gestartet ist. Die Mitglieder der GPK danken der abtretenden Ombudsfrau Claudia Kaufmann und ihrem Team für den engagierten Einsatz und die detaillierte Beantwortung unserer Rückfragen. Wir haben die Zusammenarbeit mit Claudia Kaufmann stets geschätzt und wünschen ihr alles Gute für die Zukunft.

Weitere Wortmeldungen:

**Natalie Eberle (AL):** Während fünfzehn Jahren hatte Claudia Kaufmann die Leitung der Ombudsstelle inne. Einer ihrer Verdienste war sicherlich, dass es Veränderungen bei der Verwaltung gab. Zu Beginn ihrer Zeit war es verpönt, sich bei der Ombudsstelle zu melden. Das ist heute anders. Die Haltung in der Verwaltung ist selbstkritischer und die Zusammenarbeit mit der Ombudsstelle ist selbstverständlicher geworden. Wie ihrem letzten Jahresbericht zu entnehmen ist, gibt es aber noch Verbesserungspotenzial, zum Beispiel bei der Anhörung von Kindern und Jugendlichen bei diversen Geschäften, die Kinder und Jugendliche betreffen. Dass sie dort einen Nerv der Zeit getroffen hat, sieht man auch daran, dass das Bundesparlament in der vergangenen Woche die Motion «Ombudsstelle für Kinderrechte» an den Bundesrat überwiesen hat. Verblüffend ist aber auf der anderen Seite die Aussage im Bericht, dass die Verwaltung die Lektüre der Kantons- und Bundesverfassung teilweise als Sonntagslektüre betrachtet und bei ihrer Arbeit nicht als Alltagsinstrument verwendet. Claudia Kaufmann hat die Empfehlung abgegeben, dass vermehrt Kaderschulungen durchgeführt werden und in transdisziplinärer Wissensvermittlung sowie auch in Weiterbildungen vermehrt eine Auseinandersetzung stattfindet mit übergeordnetem Recht, insbesondere auch mit dem Menschen- und Völkerrecht, und dass vermittelt wird, dass dies ein wichtiger Teil der Arbeit ist. Diese Empfehlung soll auch in Zukunft weitergeführt und weitergetragen werden. Eine weitere wichtige Feststellung betrifft die Ausübung des Ermessensspielraums. Bei einigen Dienstabteilungen wird durch Unsicherheit und Ängstlichkeit der Ermessensspielraum nicht ausgelotet. Das zeigt sich vor allem auch in den Sozialzentren, wenn Sozialarbeitende zu wenig Zeit haben, um ihre Arbeit richtig auszuführen. Sie arbeiten nur noch nach Paragraphen und sind nicht mehr fähig, die einzelnen Dossiers so anzuschauen, dass der Ermessensspielraum richtig ausgenutzt werden kann. Das kann für die Betroffenen schwerwiegende Konsequenzen haben. Vor allem auch, seit es seit dem 1. April 2020 im kantonalen Gesetz eine weitere Verschärfung gibt, was die Sozialleistungsbeziehenden betrifft. Ihnen wird verwehrt, dass sie Zwischenverfügungen von Sozialämtern anfechten können. Auch hier ist es äusserst wichtig, dass der ganze Ermessensspielraum ausgenützt wird. Im Bericht ist auch ein Punkt zum Bereich Digitalisierung enthalten. Die Digitalisierung ist ein Thema, das die GPK immer wieder beschäftigt. Es ist erfreulich, dass sich das Thema auch im Geschäftsbericht der Ombudsstelle wiederfindet. Es wird auch in zwanzig Jahren Menschen geben, die die digitalen Instrumente nicht bedienen können oder nicht mit der Entwicklung Schritt halten können. Es braucht eine Stelle innerhalb der Verwaltung, die ein Auge darauf hat und dafür sorgt,

dass der Zugang zu allen städtischen Angeboten immer für alle gewährleistet ist. Es gäbe noch weitere Beispiele. Der Bericht ist einmal mehr sehr umfassend. Wir hoffen, dass die darin genannten Empfehlungen auch in Zukunft weitergetragen werden und von Pierre Heusser weiterverfolgt werden. Auch wir bedanken uns bei Claudia Kaufmann für das Engagement und die Zusammenarbeit.

**Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP):** Fast während der Hälfte der Amtszeit von Claudia Kaufmann durfte ich ihre Arbeit in der GPK mitbegleiten. Frau Kaufmann hat in diesen Jahren gute Arbeit geleistet, wie bereits in verschiedenen Voten zum Ausdruck kam. Ich habe dem nichts beizufügen. Ihre intelligenten Berichte waren nicht nur praktische Einblicke in die Fallstudien, sondern haben manchmal auch noch einen Rahmen geboten. Man mag nicht immer mit allem vollständig einverstanden sein, doch das tut der Arbeit, die an sich so oder so gut ist, keinen Abbruch. Eine Arbeit wie diese zu begleiten, heisst auch, dass man sie kritisch begleiten kann. In den ersten Jahren hat die SVP den Bericht jeweils nicht akzeptiert. Danach kam es zu einer Enthaltung und schliesslich zu einer Zustimmung. Die Dynamik der zunehmenden Zustimmung auch aus kritischen Kreisen ist Ausdruck für eine sehr gute Qualität der Arbeit der Ombudsstelle.

**Duri Beer (SP):** Beim Bericht 2019 handelt es sich um einen besonderen Bericht. Er beleuchtet nicht nur 2019, sondern greift die vergangenen fünfzehn Jahre auf und wirft einige Fragen nach Erkenntnissen und Perspektiven der Ombudsstelle auf. Allein das Sachwortverzeichnis des Jahresberichts rechtfertigt die Entscheidung, diesen Bericht nicht auf den Altpapierstapel zu legen, sondern im Büchergestell in das Kapitel Stadt Zürich, Staatswesen oder Ombudsstelle einzuordnen. Das Sachwortverzeichnis besteht aus neunzig Begriffen: von Abfallentsorgung über Alimente, Altersheime, Ergänzungsleistungen, Kinder- und Menschenrechte bis zu Zivilstandswesen, Zugang zum Recht und Zusammenarbeit mit mehreren Amtsstellen. Begriffe wie Arbeitsverhältnis, Ombudsarbeit allgemein, Polizei oder Sozialhilfe stechen heraus. Sie tauchen seit 2004 besonders häufig auf. Die Ombudsfrau weist darauf hin, dass es nicht angehe, dass man Mitarbeitende davon abhalten wolle, sich an die Ombudsstelle zu wenden, wenn es zum Beispiel um die Auflösung von Anstellungsverhältnissen geht, um Arbeitszeugnisse oder Weiterbildung. Es liege in der Verantwortung der Kadermitglieder, diese Mitarbeitenden zu unterstützen, wenn es darum geht, zur Ombudsstelle zu gehen. Man sollte nicht ihre Loyalität in Frage stellen und sie davon abhalten. In den vergangenen fünfzehn Jahren ist der Anteil der internen Geschäfte stark angestiegen. Wir haben in der GPK darüber diskutiert, was dies zu bedeuten hat und wie man diesen Trend allenfalls brechen könnte. Beim Stichwort Polizei sticht der Begriff Racial und Ethnic Profiling seit 2005 kontinuierlich heraus, zuletzt im Jahr 2017. Es ist ein Thema, an dem man immer dranbleiben muss. Es ist wichtig, dass darüber gesprochen wird, ohne mit dem Finger auf einzelne Leute zu zeigen. Stattdessen müssen Strukturen und Prozesse offengelegt und verbessert werden, sodass sich die Situation verbessert und Racial Profiling weniger thematisiert werden muss, als es aktuell der Fall ist. Man könnte aufgrund des Berichts noch zahlreiche weitere Exkurse machen, zum Beispiel zu folgenden Themen: Digitalisierung für alle statt für wenige, Fürsorge, Zugang zu städtischen Dienstleistungen und so weiter. Als Gemeinderat, aber auch als Bewohner der Stadt erhält man den Eindruck,

*dass Frau Kaufmann für die Stadt einen wichtigen Beitrag dazu geleistet hat, dass das Handeln unserer Stadtverwaltung immer möglichst verhältnismässig, zweckmässig und nicht willkürlich ist. Gleichbehandlung wurde sichergestellt, indem sie mit den verantwortlichen Personen pflichtgemässes Ermessen erörtert hat, über Verhältnismässigkeit gesprochen und Massnahmen vereinbart hat. Am Ende zog sie eine erfreuliche Bilanz über den Kooperationswillen der Dienstabteilungen. Das soll im Sinne der Stadt Zürich auch so weitergehen. Auch die Stadträte sind aufgerufen, den Nachfolger Pierre Heusser sorgfältig einzuführen und die Voraussetzungen für einen guten Start zu schaffen. Die SP-Fraktion bedankt sich bei Frau Kaufmann für ihre professionelle Arbeit.*

**Urs Helfenstein (SP):** *Der jährliche Bericht der Ombudsstelle stand schon oft Pate bei verschiedenen Vorstössen. Diesmal hat mich der Bericht jedoch davon abgehalten, einen Vorstoss einzureichen. Ich war der Meinung, dass ich, sollten die stadtinternen Anfragen bei der Ombudsstelle wieder über 40 % liegen, wieder die Einsetzung der Stelle in HRZ fordere, die 2014 gestrichen worden war. Anfangs 2020 wurde nochmals eine interne Anlaufstelle gestrichen beziehungsweise ein Teil davon wurde an die Sozialen Dienste (SOD) ausgelagert. Dann habe ich im Bericht der Ombudsstelle den Aufsatz von Christof Baitsch gelesen. Er hält es für einen klugen Schachzug, dass die Ombudsstelle auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung offen steht. Vollständig überzeugt hat mich schliesslich Herr Professor Walter Haller, den ich an der Feier von Claudia Kaufmann traf. Ich nahm dies zum Anlass, mit ihm über die Frage der internen Fälle zu sprechen. Ich teile seine summarischen Ausführungen vollumfänglich. Er schreibt: «Ich bin skeptisch bezüglich der Schaffung externer Anlaufstellen für besondere Sektoren wie Polizei oder Personal oder besondere Fragen wie Diskriminierung oder Whistleblowing. Wenn eine Ombudsstelle so gut wie in der Stadt Zürich funktioniert, ist das meines Erachtens eine unnütze Doppelspurigkeit und ein zweifelhafter Gewinn für Rechtssuchende. Dass die Ombudsstelle auch sogenannte interne Fälle bearbeitet, betrachte ich als sehr wichtig. Entsprechende Interventionen haben sich als sehr wirkungsvoll für Rechtssuchende erwiesen und zu mannigfachen Verbesserungen bei der Handhabung des Personalrechts geführt, auch wenn dies in Schweden und anderen Ländern bei der Schaffung der Institution nicht beabsichtigt war.» Man könnte sagen: Die Stadt Zürich hat einen Grossteil ihrer internen Personalprobleme an die Ombudsstelle ausgelagert. Es gibt eine schriftliche Anfrage der SP (2018/302 «Übersicht über die aus der Verwaltung ausgelagerten Aufgaben»). Es kommt vor, dass es städtische Aufgaben gibt, die sehr gut ausgeführt werden und gut funktionieren, bis jemand die Idee hat, dass man die Aufgaben auslagern könnte. Sobald man sie ausgelagert hat, tauchen Probleme auf. Am meisten bekommen das die Angestellten zu spüren. Wenn es nicht anders geht, werden die Aufgaben wieder rekommunalisiert. Die Kosten sind dann aber bedeutend höher, als wenn man die Aufgaben nie ausgelagert hätte. Bei den internen Personalproblemen ist es genau umgekehrt. Die Stadt hat ein Problem, sie lagert es aus, es funktioniert besser als vorher und kostet die Stadt weniger. Man könnte denken, dass sei nun das perfekte Outsourcing. Das ist aber nicht der Fall. Leider fehlen in den Antworten zur Anfrage der SP aus dem Jahr 2018 Angaben zu dieser Auslagerung. Sowohl Herr Professor Haller als auch mir hat das quantitative Ausmass der Per-*

5 / 5

*sonalprobleme innerhalb der Stadtverwaltung Sorgen bereitet. Herr Haller hat auch wiederholt mit Ombudsleuten einen Gedankenaustausch zu diesem Thema gepflegt. Ich bin überzeugt, dass sich auch der Stadtrat bereits Gedanken dazu gemacht hat. Im Internet sind verschiedene Meinungen über die Stadt Zürich als Arbeitgeberin zu lesen. Man arbeitet sicherlich daran, dass es besser wird. Ich möchte mein Votum aber mit einer positiven Note abschliessen: Ich wünsche Frau Kaufmann eine gute Zeit nach ihrem Amt und ihrem Nachfolger Pierre Heusser viel Befriedigung bei seiner neuen Arbeit.*

#### Schlussabstimmung

Die GPK beantragt, den Bericht der Beauftragten in Beschwerdesachen (Ombudsfrau) für das Jahr 2019 abzunehmen.

Zustimmung:   Vizepräsidentin Martina Zürcher (FDP), Referentin; Präsident Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP), Monika Bättschmann (Grüne), Duri Beer (SP), Natalie Eberle (AL), Simon Kälin-Werth (Grüne), Maleica Landolt (GLP), Zilla Roose (SP), Michael Schmid (FDP), Christine Seidler (SP), Marcel Tobler (SP)

Der Rat stimmt dem Antrag der GPK mit 110 gegen 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zu.

Damit ist beschlossen:

Der Bericht der Beauftragten in Beschwerdesachen (Ombudsfrau) für das Jahr 2019 wird abgenommen.

Das Geschäft ist erledigt.

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat