



**Stadt Zürich**

Beauftragte in Beschwerdesachen · Ombudsfrau

## Bericht 2009



**Stadt Zürich**

Beauftragte in Beschwerdesachen · Ombudsfrau

## Bericht 2009

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 2009.

Zürich, April 2010

Die Beauftragte in Beschwerdesachen

Claudia Kaufmann  
Ombudsfrau

## **Ombudsstelle der Stadt Zürich**

<b>Ombudsfrau</b>	Dr. iur. Claudia Kaufmann
<b>Juristischer Mitarbeiter</b>	Dr. iur. Rolf Steiner
<b>Juristische Mitarbeiterin</b>	lic. iur. Bettina Vescoli
<b>Kanzleisekretärin</b>	Esther Knecht
<b>Juristische Praktikantinnen</b>	lic.iur. Jacqueline Steffen, lic. iur. Nadine Küng, lic. iur. Cristina Bognuda

<b>Adresse</b>	Oberdorfstrasse 10 8001 Zürich
<b>Telefon</b>	044 261 37 33
<b>Fax</b>	044 261 37 18
<b>E-Mail</b>	<a href="mailto:info.omb@zuerich.ch">info.omb@zuerich.ch</a>
<b>Internet</b>	<a href="http://www.stadt-zuerich.ch/ombudsstelle">www.stadt-zuerich.ch/ombudsstelle</a>

**Sprechstunden** nach Vereinbarung

## **3 Rückblick und Erfahrung nach fünf Jahren Ombudstätigkeit**

### **11 Problemschwerpunkte**

- 12 1. Rechtsgewährung und Einhalten von Verfahrensgarantien
- 13 Fallbeispiel 1: Mangelhafte Umsetzung eines Verwaltungsgerichtsentscheids zur Ausrichtung von Sozialhilfe
- 14 Fallbeispiel 2: Unbefristetes Zutrittsverbot ohne Anfechtungsmöglichkeit
- 15 Fallbeispiel 3: Fehlende Unterstützung für die Erlangung einer Baubewilligung
  
- 16 2. Verlässlichkeit und Verbindlichkeit der Verwaltung
- 17 Fallbeispiel 4: Unbekannte Voraussetzungen für städtische Beiträge
- 18 Fallbeispiel 5: Leistungsverweigerung der städtischen Unfallversicherung
  
- 19 3. Unangemessene Reaktion auf Beschwerden und Fehler
- 19 Fallbeispiel 6: Wiederholtes Fehlverhalten der Alimentenstelle
- 21 Fallbeispiel 7: Unzumutbarer Standort von Abfall-Containern: Strapazierte Geduld der Anwohner
- 23 Fallbeispiel 8: Betreibung für eine bereits bezahlte Rechnung
  
- 23 4. Schwierigkeiten bei der Anwendung neuer Regelungen
- 24 Fallbeispiel 9: Unterbliebener Entscheid über die aufschiebende Wirkung einer Einsprache
- 25 Fallbeispiel 10: Fehlende Rückerstattung an eine ehemalige Sozialhilfebezügerin
  
- 26 5. Verhältnismässiges Handeln der Polizei und der Einsatz neuer Instrumente
- 26 Fallbeispiel 11: Überschüssende Personenkontrolle nach einem Besuch in der Migros
- 28 Fallbeispiel 12: Unverhältnismässige Verhaftung und Leibesvisitation einer Coop-Kundin
- 30 Fallbeispiel 13: Verhaftung im Einkaufszentrum Letzipark
  
- 32 6. Grundsatzfrage: Die Rechte des Kindes auf den Bezug seiner Eltern oder einer Vertrauensperson bei polizeilichen Einvernahmen

### **39 Statistik**

- 40 1. Übersicht
- 40 2. Angaben zu den im Jahr 2009 neu eingegangenen Geschäften
- 42 3. Persönliche Angaben zu den Beschwerdeführenden
- 43 4. Bearbeitung und Ergebnisse
- 44 5. Anfragen

### **47 Ausgewählte Zahlen zum Mehrjahresvergleich 2005–2009**

# Rückblick und Erfahrung nach fünf Jahren Ombudstätigkeit

Dies ist nun der fünfte Jahresbericht, den die Ombudsfrau vorlegt. Eine gute Gelegenheit, Rückschau zu halten und nach den Erfahrungen dieser Zeitspanne zu fragen. Das fällt aus verschiedenen Gründen nicht schwer. Zum einen haben wir seit 2005 unsere Datenerfassung so verfeinert und ergänzt, dass wir nicht nur in der Lage sind, detailliert statistische Aussagen zu machen, sondern unsere Arbeit auch qualitativ auszuwerten. Zum quantitativen Teil verweisen wir auf den Schluss dieses Berichts (S. 47): Nach der üblichen Statistik für das Berichtsjahr findet sich zu den aussagestärksten Themen jeweils eine Übersicht der letzten fünf Jahre. Zum andern haben die inhaltliche Vielfalt der behandelten Geschäfte, die täglichen Kontakte mit den für die Zürcher Bevölkerung typischerweise unterschiedlichsten Klientinnen und Klienten wie auch die eingehenden Gespräche mit den einzelnen städtischen Verwaltungsstellen das Bild unserer Tätigkeit geschärft. Diese Erfahrungen sind für unsere künftige Arbeit wichtig. Sie werden die Fallbearbeitung prägen, Einfluss auf das methodische Vorgehen nehmen und uns helfen, aus der eigenen «guten Praxis» zu lernen.

**Entwicklungen** Auf den ersten Blick zeichnet sich die Arbeit der Ombudsstelle in den letzten fünf Jahren durch eine relative Konstanz aus. Die departementale Verteilung der Geschäfte, der grössere Anteil der externen Fälle gegenüber den verwaltungsinternen (Personalangelegenheiten), die soziodemografischen Eckwerte der Klientinnen und Klienten (Alter, Nationalität), Erledigungsart und Verfahrensdauer sind in dieser Zeit ähnlich und vergleichbar geblieben. Es lohnt sich dennoch, genauer hinzusehen. Denn zu verschiedenen Aspekten lassen sich interessante Dynamiken erkennen. Neben der markanten generellen Zunahme an Geschäften wie auch an Anfragen fallen zwei Entwicklungen auf, die teils in unmittelbarem Zusammenhang stehen: Die Zunahme der verwaltungsinternen Geschäfte und der grössere Anteil Frauen, die den Kontakt zu uns suchen. Während sich früher stets mehr Klienten als Klientinnen an die Ombudsstelle wandten, ist das Geschlechterverhältnis seit drei Jahren ziemlich ausgeglichen. Das liegt vor allem daran, dass bei den verwaltungsinternen Geschäften, also bei Arbeitskonflikten und arbeitsrechtlichen Fragen, Frauen den weit grösseren Anteil ausmachen. Wir sehen dafür vor allem die folgenden Faktoren: Ein Grossteil der Personalgeschäfte kann den Pflegezentren, Altersheimen, den Sozialen Diensten und der Volksschule zugeordnet werden. Hier ist der Frauenanteil der Mitarbeitenden traditionell überdurchschnittlich hoch. Wie die stadtweite Mitarbeitendenbefragung «Arbeit und Gesundheit» aufzeigt, deren Resultate Anfang Juli 2009 bekannt gegeben wurden, hat die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsarbeit neben der psychischen Beanspruchung und dem Arbeitsklima/der Kultur den grössten Einfluss auf die Gesundheit der Mitarbeitenden. Entsprechend wird für eine verbesserte Vereinbarkeit der beiden Lebenswelten denn auch prioritärer Handlungsbedarf geortet. (Der Jahresbericht 2007 der Ombudsstelle geht auf das Thema in einem seiner Problemschwerpunkte näher ein.) Entsprechend häufig sind Fragen von Frauen bzw. Müttern zu diesem Thema (inkl. Aspekte der Teilzeitarbeit) auch Gegenstand von Beschwerden und Beratungen. Unsere Erfahrungen decken sich mit denjenigen von Beratungsstellen: Frauen reagieren oft frühzeitiger auf Konflikte, nehmen sie stärker wahr und suchen zudem aktiv nach Abhilfe und einer Lösung. Dabei möchten sich Klientinnen überdurchschnittlich oft gerne erst einmal beraten lassen, dies noch ohne Intervention der Ombudsstelle beim Arbeitgeber. Entsprechend hoch fällt denn auch die Beratungs- und Informationstätigkeit bei den internen Geschäften aus – weit höher als bei den externen.

Beachtenswerte Veränderungen lassen sich auch bei der Geschäftsentwicklung der am meisten betroffenen Departemente und Dienstabteilungen feststellen. Jahrelang lagen das Sozial- und das Polizeidepartement mit etwa gleich vielen Fällen jeweils an der Spitze. In den letzten drei Jahren sind die Geschäftszahlen zur Stadtpolizei aber sukzessive zurückgegangen, derweil die Geschäfte aus dem Sozialdepartement, namentlich der Sozialen Dienste, markant angestiegen sind. Letztere Entwicklung erklärt sich leicht: Die bekannten Schwierigkeiten und Verunsicherungen in den Sozialen Diensten 2007 und 2008 haben ihre nachhaltigen Spuren auch bei uns hinterlassen, auch noch im Berichtsjahr. Bei den Beschwerden gegen die Stadtpolizei stellen wir fest, dass in den letzten Jahren vor allem einfachere, weniger schwerwiegende Geschäfte uns nicht mehr so häufig eingereicht werden. Da diese Entwicklung nicht erst im Berichtsjahr eingesetzt hat, können wir noch

keine Rückschlüsse auf die Tätigkeit des 2009 eingesetzten Feedbackmanagements der Stadtpolizei ziehen.

In den beiden letzten Jahresberichten nahmen unsere Erfahrungen zur Sozialhilfe und den Sozialen Diensten prominenten Raum ein. Die zahlenmässig und inhaltlich gewichtigen Problemstellungen, mit denen wir uns beschäftigt haben, rechtfertigen, an dieser Stelle nach den im Berichtsjahr erlebten Reaktionen und festgestellten Verbesserungen zu fragen. Insgesamt können wir von einer positiven Entwicklung berichten. Zum einen haben sich die verschiedenen Akteure, die sich mit der Sozialhilfe beschäftigen, intensiv mit unseren Rückmeldungen auseinandergesetzt und diese ernst genommen. Die Ombudsfrau hatte die Gelegenheit, mit dem Departementsvorsteher, der Direktorin der Sozialen Dienste, ihrer Geschäftsleitung wie auch mit der Sozialbehörde und einer Delegation des Bezirkrats einen sachlichen, vertieften, teils mehrfachen Austausch zu pflegen. Die Ombudsfrau ist beeindruckt, wie offen und konstruktiv diese Kontakte waren und vor allem auch, dass sie die gewünschte Wirkung zeigten. Zu von uns aufgeworfenen Grundsatzfragen (u. a. strenge Voraussetzungen für den Entzug der aufschiebenden Wirkung, rechtmässiges Vorgehen bei Leistungskürzungen und Rückforderungen, angemessene Höhe der Verrechnungen und Kürzung des Grundbetrags) wurden für die Mitarbeitenden der SOD entsprechende neue Handlungsanweisungen und Praxishilfen formuliert, zu deren Entwurf wir Stellung nehmen konnten. Neben diesen sach- und fachorientierten Aspekten konnten wir zum andern uns auch in Diskussionen einbringen, an denen Aufgabe, Sinn und Zweck der Sozialhilfe wie auch die dafür erforderlichen und zu unterstützenden Werthaltungen der Mitarbeitenden erörtert wurden. Wir freuen uns über die wesentlichen Verbesserungen, die wir 2009 feststellen konnten. Dennoch bleiben noch gewichtige Probleme anzugehen. Sie betreffen unserer Erfahrung nach namentlich die konsequente Weiterentwicklung von erforderlichen Praxisanpassungen (Berücksichtigung des EL-Einkommens des Partners, Verfahren bei Schlussabrechnung, Ferienregelung usw.) sowie die Umsetzung der beschlossenen Änderungen in der täglichen Fallbearbeitung. Wir gehen darauf in den Problemschwerpunkten (S. 12 und 24) näher ein. Dieser Handlungsbedarf erklärt sicherlich zu einem grossen Teil die auch im Berichtsjahr immer noch überdurchschnittlich hohe Zahl an Geschäften aus den Sozialen Diensten.

**Aufgabenfelder** Im Rahmen der Gemeindeordnung hat die Ombudsstelle drei Bereiche als Aufgabe:

- Die Information und Beratung
- Die Vermittlung
- Die Beschwerdeprüfung

Diese drei Aufgabenfelder, die gleichzeitig auch drei Bearbeitungsformen darstellen, lassen sich natürlich nicht immer messerscharf voneinander unterscheiden oder in jedem Fall abgrenzen. Was als Beschwerde eingereicht wird, kann mit einer Vermittlung gütlich bereinigt werden. Was als Beratung startet, wird nach der Prüfung als Beschwerde behandelt – und auch umgekehrt. Auf die Bezeichnung der Eingabe oder die Namensgebung durch die KlientInnen kommt es nicht an. Dennoch ist es sinnvoll, von dieser Dreiteilung auszugehen für die Frage nach der jeweiligen Eignung für die Fallbearbeitung sowie nach ihrem jeweiligen Beitrag zur Konfliktbeilegung.

Bei der *Information und Beratung* steht häufig der präventive Aspekt im Vordergrund. Die KlientInnen sollen dank der erhaltenen Information und Beratung genügend Kenntnisse erhalten, um sich entscheiden zu können, ob und welche Schritte sie als nächstes unternehmen möchten. Dies können rechtliche Kenntnisse sein – sowohl auf materieller, inhaltlicher Ebene als auch auf formeller Verfahrensebene. Die Beratung kann zudem das mögliche weitere Vorgehen betreffen, verschiedene Alternativen und ihre Konsequenzen umfassen. Und schliesslich kann die Information und Beratung auch darin bestehen, die Verwaltungskultur vorzustellen und näher zu beleuchten. Typischerweise geht es bei der Information und Beratung in erster Linie darum, Bürgerinnen und Bürger für die Wahrnehmung ihrer Rechte zu stärken. Gleichzeitig dient sie dem Zweck, einen effektiven Beitrag zur Konfliktvermeidung bzw. Konfliktbeilegung zu leisten.

Die *Vermittlung* setzt den – zumindest für eine Partei – bereits feststellbaren und festgestellten Konflikt voraus. Hier steht die konkrete Lösungsfindung im Fokus. Der Konflikt ist in vielen Fällen bereits auf einer gewissen Stufe angelangt; zwischen den KlientInnen und der involvierten Verwaltungsstelle ist es schon zu Kontakten, zu mündlichen und schriftlichen Reaktionen gekommen. Erfolgversprechend sind Vermittlungsversuche immer dann, wenn sich alle Beteiligten über einen gewissen Handlungsbedarf bewusst sind. Klassischer Inhalt der Vermittlung ist die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen, von Empfehlungen, Vereinbarungen. Oft geht es um ein Aushandeln von Lösungen, die unseres Erachtens «recht und billig» sind, d. h. im konkreten Fall für beide Seiten angemessen und gerecht, fair sind. Hier stehen also Fragen der Verhältnismässigkeit, der Billigkeit/ Einzelfallgerechtigkeit und des Ermessens im Vordergrund. Wesentliches Element der Vermittlung ist, dass die Lösung gemeinsam entwickelt und für gut befunden wird. Dies ist die beste Bedingung dafür, dass neben der Konfliktlösung im Einzelfall weitere Effekte erzielt werden können: Der Konflikt kann gemeinsam besprochen, die Hintergründe erörtert, der eigene Beitrag reflektiert werden. Dies ermöglicht ein definitives Abschliessenkönnen mit dem Erlebten, was für viele KlientInnen ein grosses Anliegen ist. Aus dem Einzelfall können zudem Schlüsse gezogen werden für das künftige Verhalten – dies gilt sowohl für die Verwaltungsseite als auch für die involvierten Bürgerinnen und Bürger. Und wo KlientInnen und die Verwaltung wiederholt oder gar regelmässig miteinander zu tun haben, dient die Vermittlung auch dazu, eine Grundlage zu schaffen, um sich neu begegnen zu können und bewusst einen Neustart in der Zusammenarbeit zu suchen, sich aber auch für eigenes Fehlverhalten zu entschuldigen oder zumindest Verständnis zu zeigen für die Wahrnehmung und das Empfinden der andern Seite.

Bei den *Beschwerden* geht es in der Regel um die Prüfung von formellen und materiellen Rechtsfragen und -fehlern. Das Vorgehen ist meist vorgegeben: Die Verwaltung wird von uns möglichst früh eingeladen, Auskunft zu erteilen, uns Einsicht in entsprechende Dokumente zu gewähren und Stellung zu den fraglichen Punkten zu nehmen. Dies kann, häufig in einem ersten Schritt, mündlich erfolgen. Bei komplexeren Fragestellungen bietet sich das schriftliche Vernehmlassungsverfahren an. Nach Prüfung der relevanten Akten und dieser Vernehmlassungen nimmt die Ombudsstelle im Rahmen der Beschwerdeprüfung anschliessend Stellung und unterbreitet ihren Lösungsvorschlag im Rahmen einer Empfehlung. Sind der Verwaltung rechtliche Fehler unterlaufen, wird sie der Empfehlung gerne Folge leisten. Dieses Vorgehen ist die einfachste, unaufwendigste – und nicht zuletzt auch kostengünstigste – Art und Weise, den Mangel zu beheben.

**Menschenrechte** Im Sommer 2009 fand in Stockholm anlässlich des 200-jährigen Bestehens der nationalen Schwedischen Ombudsstelle eine mehrtägige internationale Fachkonferenz statt. ReferentInnen und Teilnehmende (unter ihnen die Zürcher Ombudsfrau) waren sich einig: Bei aller Vielfalt der heute bestehenden Ombudsmodelle in den verschiedenen Ländern und Kontinenten kommt den einzelnen Ombudspersonen immer grössere Bedeutung bei der Umsetzung von Menschenrechten zu. Und das unabhängig davon, ob diese Aufgabe in den Rechtsgrundlagen der Stellen explizit genannt wird oder nicht. Dies aus unterschiedlichen Gründen: Zum einen, weil heute die grössten Probleme und Schwierigkeiten bei den Menschenrechten nicht etwa in fehlendem nationalen oder internationalen Recht und entsprechenden Bestimmungen liegen, sondern vielmehr in der Kluft zwischen den an sich geltenden Rechtsnormen und der tatsächlichen, im Alltag gelebten und lebbareren Rechtswirklichkeit. Im Zentrum steht also das Manko einer griffigen, kohärenten Umsetzung der Menschen- und Grundrechte. Und hier können die Ombudsstellen aller Ebenen (national, regional und kommunal) einen wesentlichen Beitrag leisten. Zum andern besteht derzeit die Tendenz bei nationalen Regierungen, die Umsetzung und Einhaltung internationaler Übereinkommen und von völkerrechtlichen Vereinbarungen Ombudsstellen zu übertragen. Für das EU-Recht gilt dies beispielsweise für das in drei Richtlinien festgelegte Verbot der Diskriminierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Orientierung oder des Geschlechts. Auf Ebene des Europarats sind die Anstrengungen des Ausschusses zur Verhinderung der Folter exemplarisch. (Dass dieser Ausschuss und seine Arbeit auf kommunaler Ebene, also auch für die Stadt Zürich, durchaus relevant sein können, zeigt die nachfolgend unter den Problemschwerpunkten behandelte Grundsatzfrage, S. 32). Schliesslich sind die gerichtlichen Verfahren zur Durchsetzung der Menschenrechte für die



Betroffenen vielfach zu aufwendig, zu kostspielig und auch zu langwierig. Eindrückliches negatives Beispiel ist hier der Europäische Gerichtshof, der aufgrund der vielen Klageeingaben hoffnungslos überlastet und überfordert ist. Rund 50000 Beschwerden werden jährlich eingereicht; das Gericht hat aktuell einen Pendenzenberg von ca. 120000 Geschäften. Auch nach der vorgesehenen Verfahrensreform muss davon ausgegangen werden, dass es beim Gerichtshof weiterhin zu unerträglich langen Rechtsverzögerungen und gar Rechtsverweigerungen kommt – notabene eine Missachtung menschenrechtlicher Verfahrensgarantien. Auch auf diesem Hintergrund sind Ombudsstellen gefragt. Ihre konkrete Umsetzungsarbeit stellt unter diesem Gesichtspunkt jeweils auch einen willkommenen Beitrag zur Vermeidung von Gerichtsverfahren dar.

Auf inhaltlicher Ebene stellt Thomas Hammarberg, Menschenrechtskommissar des Europarats, folgende Anforderungen an die Ombudsstellen:

- Eine gleich konsequente Berücksichtigung der sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechte wie diejenige der bürgerlichen. Soziale und wirtschaftliche Rechte sind als gleichwertiger, selbstverständlicher Teil der Menschenrechtsumsetzung zu betrachten.
- Die Beschäftigung mit der Arbeit der Polizei ist wichtiger Teil der Ombudstätigkeit – und sie wird gemäss Thomas Hammarberg künftig noch wichtiger. Mit der steigenden Bedeutung von Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung wächst parallel die Gefahr der Menschenrechtsverletzung. Dies gilt wiederum auf internationaler (Terrorismus-Bekämpfung) wie auch auf nationaler und regionaler Ebene sowie in den grösseren Städten.
- Das Image der Ombudsstellen muss so sein, dass von ihnen problemlösungsorientierte Arbeit und konkrete Hilfe erwartet werden kann. Dabei kommt der Zugänglichkeit und Niederschwelligkeit für die gesamte Bevölkerung (unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, Ethnie oder Minderheit) besondere Bedeutung zu.
- Die für Ombudsstellen existenzielle Unabhängigkeit, Autonomie und Unparteilichkeit sind nicht nur rechtlich abzusichern, sondern müssen von den Ombudspersonen auch in der Praxis beachtet und eingefordert werden. Sie sind selbst verantwortlich gegenüber Politik und Verwaltung, aber ebenso beispielsweise gegenüber Nichtregierungsorganisationen, die an der Arbeit der Ombudsstelle stark interessiert sind.
- Ombudspersonen und ihre Stellen müssen bei der Bevölkerung und in der Öffentlichkeit bekannt sein. Sie haben sich dafür einzusetzen und der entsprechenden Öffentlichkeitsarbeit genügendes Gewicht zu verleihen.

**Fazit** Die Ombudsfrau fühlt sich durch die Erfahrung der letzten fünf Jahre bestätigt, mit ihrem Verständnis der Funktion und Aufgabe von parlamentarischen Ombudsstellen auf dem richtigen Weg zu sein. Die Institution hat sich in der Vergangenheit nicht nur bewährt und geniesst auch in Zürich das Vertrauen der Bevölkerung wie auch der Verwaltung und der politischen Behörden. Sie wird auch in der Zukunft wichtige, durch die Rechtsentwicklung teils neue und intensivierete Aufgabenstellungen wahrnehmen. Damit unsere Arbeit effektiv sein und die gewünschte nachhaltige Wirkung erzielen kann, haben wir neben der möglichst wirkungsvollen Vermittlung und Beschwerdebehandlung in den einzelnen Geschäften unser Augenmerk immer wieder auf grundsätzliche Aspekte zu richten. Die Dauerfrage, mit der wir uns kritisch auseinandersetzen müssen, lautet: Macht es für die Bürgerinnen und Bürger Sinn, zu uns zu kommen und unsere Dienste in Anspruch zu nehmen? Sprechen wir in genügendem Masse die sperrigen, ungelösten Probleme an, die häufig auf systemische und strukturelle Schwierigkeiten hinweisen? Oder erliegen wir der Gefahr, uns vom Erfolg der «gelösten» Fälle blenden zu lassen? Aber auch: Was lösen wir mit unserer Arbeit in der Verwaltung aus? Was bewirken wir? Wie kann in den einzelnen Amtsstellen die Bereitschaft gestärkt werden, neben der Behandlung des Einzelfalls auch grundsätzliche Änderungen in der eigenen bisherigen Praxis – und falls nötig auch auf rechtlicher Ebene – vorzunehmen sowie die organisatorischen Konsequenzen zu ziehen?

Damit all diese Fragen und Themen auch in den nächsten Jahren ernsthaft und wirkungsvoll angegangen werden können, benötigen wir Partnerinnen und Partner, die weiterhin bereit sind, sich auf unsere Fragen, Empfehlungen, Vermittlungen einzulassen. Wir bedanken uns bei allen, mit denen wir auch im Berichtsjahr diesen intensiven Austausch pflegen durften und die sich

ernsthaft mit uns und unserer Arbeit auseinandergesetzt haben. Das sind in erster Linie die Mitarbeitenden der einzelnen Dienstabteilungen und Departemente, dazu gehören aber ebenso die Mitglieder des Gemeinderats und Stadtrats wie auch die Kolleginnen und Kollegen der andern parlamentarischen wie auch privatrechtlichen Ombudsstellen, mit denen wir einen regelmässigen fachlichen Austausch pflegen.

Einen grossen Dank möchte die Ombudsfrau schliesslich Esther Knecht, Rolf Steiner und Bettina Vescoli sowie den drei Praktikantinnen Cristina Bognuda, Nadine Küng und Jacqueline Steffen aussprechen. Sie alle haben wesentlich dazu beigetragen, dass das Berichtsjahr ein für das ganze Team so befriedigendes und gutes Arbeitsjahr war und die Ombudsstelle ihre Arbeit in der von uns gewünschten Qualität erbringen konnte.

# Problemschwerpunkte

Im Berichtsjahr hatten wir auffällig häufig mehrere gleich und ähnlich gelagerte Geschäfte zu staatsrechtlich relevanten Fragestellungen zu bearbeiten. Sie machen die Problemschwerpunkte deutlich und geben wichtige Hinweise für erwünschte Verbesserungen. Wir haben uns entschieden, auf diese Breite an Erfahrungen einzugehen: Wir berücksichtigen die parallelen Fälle bei der Einführung in die jeweiligen Schwerpunkte, da sie wertvolle Erkenntnisse vermitteln. Hingegen verzichten wir bei der Vorstellung der einzelnen Beispiele zugunsten einer vielfältigeren Berichterstattung darauf, wiederholt gleichlautende Sachverhalte darzustellen.

Bei den konkreten Beispielen haben wir wiederum Namen, persönliche Angaben und Ortsbenennungen verändert; die Anonymität der Beschwerdeführenden ist damit garantiert. Wir hoffen, dass die Falldarstellungen zusammen mit den grundsätzlichen, themenspezifischen Überlegungen im jeweiligen Fokus unsere Arbeit und Arbeitsweise veranschaulichen und die Verwaltungsstellen anregen, sich mit ihnen näher auseinanderzusetzen.

## 1. Rechtsgewährung und Einhalten von Verfahrensgarantien

**Fokus** «Auch Nichtstun ist Tun» ruft Markus Müller in seinen Ausführungen zur Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung in Erinnerung (Markus Müller, Kommentar zum VwOG, Art. 46a, Zürich/St. Gallen 2008). Die Rechtsgewährung und das Einhalten von Verfahrensgarantien sind Voraussetzungen für den Rechtsstaat. Wo sie nicht genügend Beachtung finden, ist die Rechtssicherheit gefährdet. Das heisst, dass sich die Verwaltung daran zu halten hat, Entscheide zu fällen, mit denen Bürgerinnen und Bürgern Rechte gewährt oder verweigert werden können. Dazu gehört auch, dass der Entscheid in der geeigneten, richtigen Form, in aller Regel in einer anfechtbaren Verfügung erfolgt. Im Berichtsjahr war die Ombudsstelle mit mehreren Fällen befasst, in denen die Verwaltung sich weigerte, den für die KlientInnen negativen Beschluss in der korrekten Form einer anfechtbaren Verfügung zu erlassen. Unterlässt es eine Verwaltungsstelle stillschweigend oder explizit, eine Entscheidung zu treffen, zu der sie verpflichtet wäre, liegt eine formelle Rechtsverweigerung vor.

Um eine Rechtsverzögerung handelt es sich, wenn die Entscheide nicht innert einer angemessenen Frist erfolgen. In aller Regel gibt es keine gesetzlichen Bestimmungen (mit Ausnahmen im Baurecht), die der Verwaltung vorschreiben, innert welcher Zeit sie zu entscheiden hat. Daher gilt der allgemeine Grundsatz, dass die angemessene Frist durch «die gesamten Umstände» bestimmt wird. Dazu zählen: Die Bedeutung der Sache für die am Verfahren beteiligten Personen, deren Verhalten, die Natur und Komplexität des Sachverhaltes. Eine unstatthafte Rechtsverzögerung liegt selbst dann vor, wenn der Verwaltung beispielsweise wegen Personalmangels und fehlender Ressourcen kein Verschulden vorgeworfen werden kann. Dies trifft – aktuell leider wieder in verstärktem Masse – für eine Grosszahl der Entscheide der Einspracheinstanz und Geschäftsprüfungskommission (Sozialbehörde) zu. Hier erfahren wir regelmässig, dass Entscheide häufig rund ein Jahr, nicht selten aber weit darüber hinaus auf sich warten lassen. Dieses Malaise ist unhaltbar und für die betroffenen SozialhilfeempfängerInnen unzumutbar, namentlich auch unter dem Gesichtspunkt, dass der allfällige Weiterzug mittels Rekurs an den Bezirksrat und die Klage ans Verwaltungsgericht einen nächsten langwierigen Weg bedeuten. Hier ist dringender Handlungsbedarf für die neu organisierte Sozialbehörde gegeben.

Spezifische Formen der Rechtsverweigerung stellen die Nichtbeachtung ergangener relevanter Gerichtsentscheide durch die Verwaltung dar wie auch die Weigerung, bei der Suche nach bewilligungsfähigen Lösungen KlientInnen zu unterstützen und Möglichkeiten aufzuzeigen bzw. diese wohlwollend zu prüfen. Beschwerden wurden uns zu beiden Arten dieses mangelhaften Verwaltungshandelns eingereicht.

### **Sachverhalt**

Gianna Rossi ist seit 2004 Bezügerin von wirtschaftlicher Sozialhilfe. Ab Juni 2007 wird ihr Grundbedarf um 15 % gekürzt, solange sie nicht an einer Arbeitsintegrationsmassnahme der Stadt Zürich teilnimmt. Da sie dazu aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage ist, erhebt sie dagegen Einsprache bei der Einspracheinstanz und Geschäftsprüfungskommission der Sozialbehörde der Stadt Zürich (EGPK). Die Sozialen Dienste stellen die wirtschaftliche Hilfe per 30. November 2007 schliesslich ganz ein. Auch dagegen erhebt Frau Rossi Einsprache. Die EGPK weist nacheinander beide Einsprachen ab. Ab Januar 2008 übernehmen die Sozialen Dienste wenigstens die Wohnungsmiete der in Not geratenen Frau. Im April 2008 wird die Sozialhilfe wieder aufgenommen, und zwar in ungekürztem Umfang. Im selben Monat wird Frau Rossi in besorgniserregendem Gesundheitszustand mit einem fürsorglichen Freiheitsentzug in die Psychiatrische Universitätsklinik eingewiesen. Auch nach dem Austritt aus der Klinik im Juli 2008 erhält Frau Rossi weiterhin Sozialhilfe, bis ihr eine ganze IV-Rente zugesprochen wird. Für die Zeit vom 1. Dezember 2007 bis 31. März 2008 klafft in ihrem Budget jedoch eine Lücke. Da Frau Rossi nicht mehr in der Lage gewesen ist, den Einstellungsentscheid der EGPK anzufechten, wird dieser rechtskräftig. Ihr Rechtsbeistand zieht indessen den noch nicht rechtskräftigen Entscheid über die Kürzung des Grundbedarfs ans Verwaltungsgericht weiter, welches Frau Rossi im Juni 2009 schliesslich Recht gibt. Als das zuständige Quartierteam die Kürzung zwar nachzahlt, sich aber unter Hinweis auf die Rechtskraft des EGPK-Entscheids weigert, die erwähnte Lücke von Dezember 2007 bis Ende März 2008 zu schliessen, gelangt Frau Rossi auf Empfehlung ihres Rechtsbeistands im November 2009 an die städtische Ombudsstelle, um ein angesichts der klaren Fakten unnötiges weiteres, langwieriges Gerichtsverfahren zu vermeiden.

### **Gesuch der Ombudsstelle um nachträgliche Ausrichtung der Sozialhilfe**

Nach Prüfung der eingereichten Akten ersucht die Ombudsstelle die Sozialen Dienste schriftlich um Nachzahlung der Sozialhilfe für die fraglichen vier Monate ab Dezember 2007. Zur Begründung verweist die Ombudsstelle auf den Entscheid des Verwaltungsgerichts, welches aufgrund der medizinischen Befunde festhält, dass Frau Rossi aus gesundheitlichen Gründen gar nicht in der Lage gewesen sei, den Weisungen der Sozialen Dienste nachzukommen, deren Nichtbefolgung zu Leistungskürzungen und zur Einstellung der Leistungen per 30. November 2007 geführt hatte. Seit Herbst 2007 hatte Frau Rossi ihre Wohnung kaum mehr verlassen und nur noch unzureichend Nahrung zu sich genommen. Das Verwaltungsgericht hatte formell zwar nur die Leistungskürzungen von Juni bis November 2007 zu beurteilen. Seine verbindlichen Feststellungen zum Gesundheitszustand von Frau Rossi müssen für die nachfolgende Zeit ab Dezember 2007 aber umso mehr gelten, als sich der Gesundheitszustand von Frau Rossi bis zur Klinik-Einweisung mittels eines fürsorglichen Freiheitsentzugs weiter verschlechterte. Frau Rossi war wegen ihrer schweren psychischen Erkrankung weder in der Lage, die Weisungen der Sozialen Dienste zu befolgen und von ihr eingeforderte Unterlagen einzureichen, noch gegen die Einstellung der Sozialhilfe ein weiteres Rechtsmittel zu ergreifen. Frau Rossi hätte auf den Einspracheentscheid der EGPK just dann reagieren müssen, als es ihr gesundheitlich besonders schlecht ging. Sie war unmittelbar vor und nach der fraglichen Zeit vollkommen mittellos und auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen. Es ist nicht einzusehen, weshalb sie in den genannten vier Monaten dazwischen nicht unterstützungsbedürftig gewesen sein sollte.

### **Ergebnis**

Die Sozialen Dienste tun sich zunächst schwer mit dem Gesuch der Ombudsstelle. Sie verweisen auf das Prinzip, dass die Sozialhilfe als Nothilfe den aktuellen Lebensunterhalt sicherstellen soll, weshalb es grundsätzlich nicht möglich sei, für eine zurückliegende Zeit nachträglich Leistungen auszurichten, auch wenn die betreffende Person seinerzeit unterstützungsberechtigt gewesen wäre. Dem hält die Ombudsfrau entgegen, dass dieses Prinzip dann nicht angewendet werden dürfe, wenn die um Sozialhilfe ersuchende Person die Nichtgewährung, Einstellung oder Kürzung der

wirtschaftlichen Hilfe auf dem Rechtsweg angefochten und Recht erhalten hat. Würde die nachträgliche Ausrichtung von Sozialhilfe mit der genannten Begründung auch in diesen Fällen verweigert, würde dies den Rechtsschutz illusorisch machen. Die teilweise lange Verfahrensdauer darf den unterstützungsbedürftigen Personen nicht angelastet werden. Dies gilt auch dann, wenn einem Gerichtsentscheid die Unterstützungsbedürftigkeit zweifelsfrei für eine bestimmte Zeit zu entnehmen ist, die – wie im vorliegenden Fall – formell nicht Gegenstand des betreffenden Rechtsmittelverfahrens gewesen ist. Darauf schliessen sich die Sozialen Dienste der Empfehlung der Ombudsfrau an. Um ein in formeller Hinsicht korrektes Vorgehen zu wählen, werden die Unterlagen an die EGPK weitergeleitet mit dem Antrag der Direktorin der Sozialen Dienste, den fraglichen EGPK-Entscheid wiedererwägungsweise aufzuheben. Daraufhin beauftragt die EGPK die Direktorin, das Quartierteam ausnahmsweise zur Übernahme der fraglichen Leistungen anzuweisen. So können der IV-Rentnerin im Februar 2010 die Sozialhilfeleistungen – unter Abzug der bereits übernommenen Wohnungsmiete – für die vier Monate ab Dezember 2007 nachbezahlt werden.

## Fallbeispiel 2 **Unbefristetes Zutrittsverbot ohne Anfechtungsmöglichkeit**

### **Sachverhalt**

Peter Blättler ist seit Jahren als Fotograf tätig. Seine Fotos zeigt er an öffentlichen Anlässen. Im Sommer 2009 macht er auch Fotos in einem Freibad der Stadt Zürich. Als er ein Mädchen im Bikini fotografiert, wird er von einem Badeangestellten beobachtet, der ihm in die Garderobe folgt und von ihm verlangt, in seiner Gegenwart alle Fotos zu löschen. Herr Blättler sagt, er habe nur ein paar Schnapshots für seine Fotosammlung machen wollen. Er befolgt aber die Anweisungen des Badeangestellten, löscht alle Bilder und händigt ihm aufforderungsgemäss auch die Speicherkarte aus. Wenige Tage später erhält er einen eingeschriebenen Brief des Sportamtes der Stadt Zürich mit einem Zutrittsverbot für alle Badeanlagen der Stadt Zürich: «Entgegen den klaren Bestimmungen unserer Badeordnung haben Sie ohne Bewilligung Fotoaufnahmen gemacht. Ein solch ungebührliches Verhalten können wir nicht tolerieren, insbesondere da Aufnahmen von Kindern gemacht wurden. Deshalb erteilen wir Ihnen ein uneingeschränktes Zutrittsverbot zu sämtlichen Badeanlagen der Stadt Zürich. Das Verbot tritt mit sofortiger Wirkung in Kraft und gilt bis auf schriftlichen Widerruf. Bei Zuwiderhandlung werden wir unverzüglich und mit aller Entschlossenheit Strafanzeige gegen Ihre Person einreichen.» Herr Blättler ersucht in einem Brief, in dem er die Umstände darlegt, um eine Aufhebung des Verbots, da er aus gesundheitlichen Gründen auf regelmässige Schwimmbadbesuche angewiesen sei. Als das Sportamt am Zutrittsverbot festhält, wendet er sich an die Ombudsstelle und macht geltend, das Verbot sei unverhältnismässig.

### **Verfahrensrechtliche Bedenken**

Es steht ausser Frage, dass das Filmen und Fotografieren nach Ziff. 6 der Badeordnung in den öffentlichen Badeanlagen der Stadt Zürich ohne schriftliche Ausnahmegewilligung verboten ist. Bei Zuwiderhandlungen sind gemäss Ziff. 13 verschiedene Sanktionen vorgesehen, unter anderem ein partielles Zutritts- oder ein generelles Hausverbot. Um hinsichtlich der Verhältnismässigkeit der getroffenen unbefristeten Massnahme, die zudem sämtliche städtischen Badeanlagen betrifft, mehr zu erfahren, nimmt die Ombudsfrau mit dem Leiter Badeanlagen Rücksprache, der am umfassenden Zutrittsverbot festhält. Die Ombudsfrau gibt in formeller Hinsicht zu bedenken, dass die Mitteilung des Verbots in Briefform den rechtsstaatlich garantierten verfahrensmässigen Anforderungen nicht genüge. Ihres Erachtens hätte das Verbot Herrn Blättler in Form einer anfechtbaren Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung eröffnet werden müssen. Ausserdem sei fraglich, ob die umfassende Massnahme ohne eine zeitliche Beschränkung angemessen sei.

### **Ergebnis**

Auf Empfehlung der Ombudsfrau bespricht der Leiter Badeanlagen die Angelegenheit mit dem Rechtsdienst des Schul- und Sportdepartements sowohl in formeller Hinsicht als auch bezüglich des Umfangs des Verbots. Einen Monat später erhält Herr Blättler eine Verfügung des Sportamts mit

einem generellen Zutrittsverbot zu den städtischen Badeanlagen. Neu ist die Massnahme insofern befristet, als Herr Blättler nach zwei Jahren die Möglichkeit hat, einen Antrag auf Aufhebung des Zutrittsverbots zu stellen. Gemäss Rechtsmittelbelehrung kann er gegen die Verfügung innert dreissig Tagen Einsprache erheben. Damit erhält Herr Blättler die Gelegenheit, die von ihm als unverhältnismässig empfundene Massnahme auf dem Rechtsweg überprüfen zu lassen.

### Fallbeispiel 3 **Fehlende Unterstützung für die Erlangung einer Baubewilligung**

#### **Sachverhalt**

Herr und Frau Morgenstern sind Eigentümer eines älteren, einseitig angebauten Einfamilienhauses. Das Haus befindet sich an Hanglage. An der talseitigen Grundstücksgrenze befindet sich eine 2.5 m hohe und 8 m breite Stützmauer, die das erhöhte Vorgartengebiet trägt. Davor befindet sich das Trottoir der öffentlichen Quartierstrasse. Von dort gelangt man über eine aufsteigende Treppe zum Hauseingang im Erdgeschoss. Da die Liegenschaft über keine Garage verfügt, muss Familie Morgenstern ihr Auto am Rande der Quartierstrasse parkieren. Ihre Velos tragen die Eltern jeweils samt Fahrrad-Anhänger für das Kleinkind über die Treppe zum Hauseingang hinauf und wieder hinunter. Um diese Situation zu verbessern, beabsichtigen Herr und Frau Morgenstern, eine Garage zu bauen, worin sie nicht nur ihr Auto, sondern auch die Fahrräder und den Anhänger unterbringen können. Nach einer Besprechung mit dem zuständigen Kreisarchitekten des Amtes für Baubewilligungen reichen sie ein entsprechendes Baugesuch ein sowie ein Gesuch für eine Ausnahmegewilligung wegen der Baulinie. Das Vorhaben wird amtlich publiziert und ausgesteckt. Die Nachbarn haben gegen die geplante Garage nichts einzuwenden. Das Bauprojekt sieht vor, die Stützmauer in der Mitte zu öffnen und unmittelbar dahinter, im Bereiche des Vorgartens, eine Garage zu bauen. Das Dach der neuen Garage kann begrünt und der Vorgarten auf diese Weise wieder hergestellt werden.

Während die an der Begutachtung des Projekts beteiligten Amtsstellen (Grün Stadt Zürich, Tiefbauamt, Amt für Städtebau und Dienstabteilung Verkehr) ihre Zustimmung erklären, teilt der Kreisarchitekt Herrn und Frau Morgenstern mit, das Projekt könne wegen der geltenden Baulinie nicht bewilligt werden, eine Ausnahmegewilligung könne nicht erteilt werden. Da sich in der Nachbarschaft eine ganze Anzahl vergleichbarer Garagen befänden, berufen sich Herr und Frau Morgenstern gegenüber dem Kreisarchitekten auf Gleichbehandlung. Dieser wiederum legt die Gründe für die unterschiedliche Behandlung dar. Nachdem die Gespräche mit dem Amt für Baubewilligungen nicht weiter geführt haben, suchen Herr und Frau Morgenstern die Ombudsstelle auf und schildern ihr Anliegen in der Sprechstunde. Sie reichen zum Vergleich eine umfassende Fotodokumentation mit Garagen ein, die in der Nachbarschaft und in der näheren Umgebung erstellt wurden. Sie wären bereit, ihre Garage auf eigene Kosten wieder zu entfernen, falls die Baulinie dereinst aktuell werden sollte.

#### **Abklärungen**

Nach dem Studium der Baupläne und nach Beizug der Rechtsgrundlagen steht auch für die Ombudsstelle fest, dass ein von den Eigentümern ins Auge gefasster Rekurs gegen den noch ausstehenden, ablehnenden Bauentscheid wenig erfolgversprechend wäre. Mit der geplanten Garage käme ein grosser Gebäudeteil vor die Baulinie zu liegen, die parallel zur Quartierstrasse in einem Abstand von 3 m hinter der Grundstücksgrenze verläuft. Das ist nicht bewilligungsfähig. Die Überprüfung der zu Vergleichszwecken aufgelisteten Garagen in der Umgebung zeigt ausserdem, dass sich Herr und Frau Morgenstern aus verschiedenen Gründen nicht auf Gleichbehandlung berufen können. Stattdessen ist nach Lösungen zu suchen, bei denen sich die geplante Garage hinter der Baulinie befindet.

#### **Besprechung mit dem Amt für Baubewilligungen**

Im Einverständnis von Herrn und Frau Morgenstern setzt sich die Ombudsstelle mit dem zuständigen Kreisarchitekten in Verbindung, um sich nach Möglichkeiten zu erkundigen, die Garage hinter der Baulinie zu bauen. Dazu bieten sich nach Auffassung der Ombudsstelle zwei Möglichkeiten

an, die mit dem Kreisarchitekten besprochen werden. Die Garage könnte seitlich zum Haus gebaut werden, wo in der Tiefe genügend Platz zur Verfügung steht, oder aber sie müsste, wenn sie am vorgesehenen Ort gebaut würde, hinter die Baulinie zurück versetzt werden.

### **Besprechung mit den Hauseigentümern**

Wenige Tage später bespricht die Ombudsstelle die Angelegenheit mit den beiden Hauseigentümern, um sie über die Rechtslage zu informieren und um ihnen anhand der Pläne die Möglichkeiten zu erläutern, eine bewilligungsfähige Garage zu bauen. Herr und Frau Morgenstern sind zwar erstaunt darüber, dass diese Varianten vom Kreisarchitekten nicht bereits früher in Betracht gezogen worden sind, sind aber sehr erfreut darüber, dass die gewünschte Garage aller Voraussicht nach doch noch gebaut werden kann. Sie werden sich überlegen, für welche Möglichkeit sie sich entscheiden werden. Je nachdem wäre das Baugesuch abzuändern oder zurückzuziehen und durch ein neues zu ersetzen. Die Ombudsstelle setzt sich dafür ein, dass das Baubewilligungsverfahren einstweilen sistiert bleibt, um einen negativen Bauentscheid zu vermeiden.

### **Ergebnis**

Herr und Frau Morgenstern entscheiden sich dafür, die Garage zwar an der vorgesehenen Stelle, jedoch hinter der Baulinie zu bauen. Ohne die Hausmauer im Kellergeschoss zu durchbrechen nehmen sie dabei eine geringere Tiefe der Garage in Kauf, die für einen Kleinwagen durchaus ausreicht. Ausserdem kann via Garage ein direkter Hauszugang erstellt werden. In der Breite steht genügend Platz zur Verfügung, um auch die Velos dort abzustellen. Bald nach Erhalt der Austauschpläne kann das Amt für Baubewilligungen eine Baubewilligung in Aussicht stellen. Für den vor der Baulinie liegenden Zufahrtbereich ist ein Beseitigungs- bzw. Anpassungsrevers zu unterzeichnen und im Grundbuch anzumerken. Auf eine erneute Ämtervernehmlassung kann verzichtet werden. Die Hauseigentümer sind mit diesem Ergebnis sehr zufrieden.

## **Fokus 2. Verlässlichkeit und Verbindlichkeit der Verwaltung**

Für Bürgerinnen und Bürger ist es wesentlich, sich auf Auskünfte, Informationen und entsprechendes Verhalten der Verwaltung verlassen zu können. Dieses Gebot der Verbindlichkeit staatlichen Handelns findet Anerkennung in juristisch klar definierter und anerkannter Form. Dieser Vertrauensschutz findet in der neuen Bundesverfassung seinen Niederschlag. Zum einen gilt das Prinzip von Treu und Glauben für die gesamte Rechtsordnung (Art. 5 Abs. 3 nBV), zum andern stellt es auch ein Grundrecht dar (Art. 9 nBV), das gemäss Bundesgericht ein verfassungsmässiges Individualrecht bedeutet. Konkret dürfen die Einzelnen davon ausgehen, dass staatliches Handeln in sich inhaltlich korrekt, vollständig und widerspruchsfrei ist. Ist dies nicht der Fall, dürfen ihnen daraus wenigstens keine Nachteile erwachsen. Beispiele aus unserer Tätigkeit dazu sind eine von der Verwaltung geänderte Praxis, die der Beschwerdeführer jedoch nicht zum Voraus erkennen konnte bzw. musste. Oder: An den Bezug von Leistungen werden gesetzliche Voraussetzungen geknüpft, die jedoch auf den Orientierungsschreiben und Leitfadern, die die Betroffenen vom zuständigen Amt für die Antragstellung erhalten, nicht aufgeführt werden. Auch hier gilt, dass die Bedingungen für einen Leistungsbezug für die Gesuchstellenden auf den vom Amt formulierten Unterlagen vollständig und verständlich formuliert werden und erkennbar sind.

Die Verwaltung ist darüber hinaus auch im nicht formalrechtlichen Sinne zu kohärentem, verbindlichem Handeln aufgefordert. Dazu gehören ein lösungsorientiertes Verhalten, das Ausschöpfen der eigenen Kompetenzen und Verantwortung sowie die Rücksichtnahme auf zeitliche Abläufe und äussere Gegebenheiten, auf die weder die Amtsstelle selbst noch die Betroffenen Einfluss haben. Wir waren im Berichtsjahr mehrfach mit Geschäften befasst, bei denen diese Anforderungen nicht optimal berücksichtigt wurden. Sie betrafen wiederholt die Frage der Übernahme von Gesundheitskosten. Das berechnete Bedürfnis nach Voraussichtbarkeit, Einschätzbarkeit und Planbarkeit wurde jeweils verletzt; in einem Fall drohte sogar die Gefahr, eine erforderliche und seit längerer Zeit geplante Operation nicht antreten zu können, weil die städtische Unfallversicherung und die Krankenversicherung je die Kostenübernahme ablehnten und stattdessen jede Versicherung an die andere verwies.



### **Sachverhalt**

Der Schulzahnärztliche Dienst der Stadt Zürich informiert Salome Fischlin schriftlich darüber, dass für ihren Sohn eine Zahnstellungskorrektur empfehlenswert sei, die sie mit Beiträgen der Stadt Zürich bei einem anerkannten Kieferorthopäden durchführen lassen könne. Der Beitrag werde jedoch nur dann gewährt, wenn die Behandlung innerhalb der nächsten fünf Monate beginne und eine entsprechende Meldung an das schulzahnärztliche Sekretariat erfolge. Spätere Gesuche könnten nicht mehr berücksichtigt werden. Der städtische Beitrag an die Behandlungskosten in der kieferorthopädischen Praxis werde erst nach Abzug einer allfälligen Versicherungsleistung und gegen Vorlage der quittierten, detaillierten Rechnung zurückerstattet. Die Originalrechnung sei daher immer zuerst selbst zu bezahlen und anschliessend an die Krankenkasse oder Versicherung zu senden. Zur Überweisung des städtischen Beitrages seien dem schulzahnärztlichen Sekretariat einzureichen: Detaillierte Rechnung der Spezialpraxis, Abrechnung der Krankenkasse/Versicherung, Quittung über die Bezahlung der Rechnung («ganzer Rechnungsbetrag») und schriftliche Angaben über die Zahlungsverbindung. Aufgrund dieses Briefes lässt Frau Fischlin ihren Sohn vier Monate später kieferorthopädisch behandeln und erstattet dem Schulzahnärztlichen Dienst ordnungsgemäss Meldung. Die Kosten für die kieferorthopädische Behandlung, die sich bis zu deren Abschluss über gut drei Jahre erstreckt, belaufen sich schliesslich auf insgesamt Fr. 7694.15. Frau Fischlin bezahlt die gesamten Kosten selbst; Krankenkassen- oder sonstige Versicherungsleistungen erhält sie nicht. Als Frau Fischlin dem Schulzahnärztlichen Dienst die bezahlten und quittierten Rechnungen einreicht, erhält sie folgende Antwort: «Wir haben die Rechnung der Praxis Dr. med. dent. ... geprüft. Laut Verordnung (Art.13) über den Schulzahnärztlichen Dienst der Stadt Zürich werden städtische Beiträge an Behandlungskosten in externen Spezialpraxen bis ein Jahr nach Rechnungstellung zurückerstattet. Leider können wir Ihnen aus diesem Grund keinen städtischen Beitrag ausrichten.» Frau Fischlin, die von dieser einjährigen Frist zum ersten Mal hört, wendet sich an die Ombudsstelle.

### **Stellungnahme der Ombudsstelle**

Aus dem Grundsatz von Treu und Glauben fliesst das Vertrauensschutzprinzip, wonach eine Person in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt ist. Die Voraussetzungen dafür sind im vorliegenden Fall nach Auffassung der Ombudsstelle erfüllt. Es trifft zwar zu, dass gemäss Art. 13 Abs. 2 der Verordnung über den Schulzahnärztlichen Dienst der Stadt Zürich städtische Kostenbeiträge nur «bis ein Jahr nach Rechnungstellung» gewährt werden. Frau Fischlin beruft sich jedoch darauf, dass im Informationsschreiben des Schulzahnärztlichen Dienstes, welches sie zur kieferorthopädischen Behandlung veranlasste, mit keinem Wort auf die einjährige Einreichungsfrist hingewiesen wird. Auch auf den entsprechenden Webseiten des Schulzahnärztlichen Dienstes fehlte ein derartiger Hinweis. Für Frau Fischlin hat keine Veranlassung bestanden, sich die Verordnung zu beschaffen, um deren genauen Wortlaut nachzulesen. Sie hat sich vielmehr auf das Informationsschreiben verlassen dürfen, das eine detaillierte Liste mit Handlungsanweisungen enthält. Frau Fischlin hat nicht damit rechnen müssen, dass diese Liste des Schulzahnärztlichen Dienstes unvollständig sei, weshalb sich die Stadt Zürich nach Treu und Glauben gleichwohl an den Kosten ab Behandlungsbeginn beteiligen sollte.

### **Ergebnis**

Unter diesen Umständen gelangt die Ombudsstelle an den Schulzahnärztlichen Dienst mit dem Ersuchen, eine städtische Kostenbeteiligung zu prüfen. Dessen Leiter kann die Überlegungen der Ombudsstelle ohne weiteres nachvollziehen und antwortet, Frau Fischlin möge ihre Unterlagen nochmals einreichen, damit der städtische Kostenbeitrag ausgerichtet werden könne. Ausserdem sei das Orientierungsschreiben mit den Elterninformationen mittlerweile bereits angepasst worden. Die Ombudsstelle verdankt die rundum befriedigende Bereinigung des Problems.

### **Sachverhalt**

Gesine Schmitz ist eine 51-jährige städtische Mitarbeiterin. An einem Nachmittag im Dezember 2007 verletzt sie sich beim Einsteigen in den Zug am linken Knie, als sie ihren Koffer hochheben will. Im Spital wird eine komplette Ruptur des vorderen Kreuzbandes und ein teilweiser Meniskusriss diagnostiziert. Frau Schmitz meldet den Vorfall der Unfallversicherung Stadt Zürich (UVZ). Obwohl der Hergang auf einen Unfall hindeutet, lehnt die UVZ eine Beurteilung als Unfall und damit eine Kostenübernahme Mitte Januar 2008 in Form eines Vorbescheides ab. Zwei Wochen später er-sucht der Oberarzt der Chirurgischen Klinik des Spitals die UVZ schriftlich, die Sache nochmals zu prüfen, nach seiner Beurteilung der Angelegenheit handle es sich um einen Unfall. Die UVZ lehnt jedoch einen Unfall mit Verfügung von Ende Februar 2008 erneut ab und verweist die Patientin an ihre Krankenkasse. Bei dieser ist Frau Schmitz für die private Abteilung krankenversichert, ohne Unfallddeckung.

Aufgrund der Verfügung der UVZ lässt sich Frau Schmitz Anfang April 2008 in einer Privatklinik operieren. Bald darauf widerruft die UVZ ihre vorangegangene Verfügung und hält fest, es handle sich um einen Unfall, weshalb sie ihre Leistungspflicht gemäss obligatorischer Unfallversicherung anerkenne. Da sich die Krankenkasse, die noch die Therapiekosten übernommen hat, weigert, für den bei ihr nicht versicherten Unfall weiter aufzukommen und die Versicherte an die UVZ verweist, bleiben für Frau Schmitz Kosten in der Höhe der Differenz zwischen allgemeiner und privater Abtei-lung für die Operation ungedeckt, da sie bei der UVZ nur allgemein versichert ist. Diese Differenz beläuft sich auf insgesamt Fr. 13 439.40. Da sich die Angelegenheit dahinzieht, bittet Frau Schmitz die Klinik für die offenen Rechnungen um einen Zahlungsaufschub, der ihr gewährt wird. Nachdem die UVZ die Übernahme dieser Kosten schliesslich ablehnt, wendet sich Frau Schmitz im März 2009 an die Ombudsstelle. Sie ist der Auffassung, die UVZ müsse für die Mehrkosten aufkommen, die auf den Sinneswandel der UVZ zurückzuführen und jedenfalls nicht von ihr zu vertreten seien.

### **Vernehmlassungsschreiben der Ombudsstelle an die Unfallversicherung**

Nach Konsultation der Akten gelangt die Ombudsstelle schriftlich an den Leiter des Geschäftsbereichs Leistungen der UVZ. Darin gibt die Ombudsstelle folgende rechtlichen Erwägungen zu bedenken: In rechtlicher Hinsicht falle in Betracht, dass eine unrichtige Verfügung aufgrund einer Interessenabwägung grundsätzlich widerrufen werden dürfe, solange die davon betroffene Person im Vertrauen darauf noch nicht gehandelt habe. Wenn jedoch eine Verfügung zurückgenommen werde, nachdem die betroffene Person gestützt darauf bereits ihre Dispositionen getroffen habe, hafte die widerrufende Instanz nach dem Grundsatz von Treu und Glauben für den dadurch ent-standenen Schaden (Vertrauensschutz).

Kausal für die Mehrkosten der Operation in der privaten Abteilung ist die unzutreffende Verfügung der UVZ von Ende Februar 2008 gewesen. Wenn Frau Schmitz gewusst hätte, dass es sich um Unfallfolgen handle, für welche die UVZ aufkommen müsste, bei der sie nur allgemein versichert ist, hätte sie sich nicht als Privatpatientin behandeln lassen. Das Spital hatte im erwähnten Schreiben die UVZ nicht nur darum ersucht, die Angelegenheit nochmals zu prüfen, sondern sie auch aus-drücklich darauf aufmerksam gemacht, dass sich die Patientin überlege, sich in einer Privatklinik ope-rieren zu lassen. Dessen ungeachtet ist die UVZ bei ihrer Auffassung geblieben. Nachdem Frau Schmitz mehr als einen Monat später ihre Dispositionen getroffen hatte und bereits operiert worden war, kam der Widerruf der ursprünglichen Verfügung durch die UVZ zu spät.

Zusammenfassend äussert daher die Ombudsstelle in ihrem Vernehmlassungsschreiben an die UVZ die Ansicht, anhand der bekannten Fakten seien die Voraussetzungen für eine Haftung der UVZ für die obengenannten Mehrkosten nach dem Vertrauensschutzprinzip erfüllt. Selbst wenn sich die UVZ auf den Standpunkt stellen sollte, die Krankenkasse trage eine gewisse Mitverantwortung, wenn sie anlässlich der Kostengutsprache die unzutreffende Beurteilung der UVZ auf unsorgfältige Weise übernommen hätte, wären die Differenzen zwischen der UVZ und der Krankenkasse direkt zu bereinigen und dürften keinesfalls zu Lasten der Patientin gehen, die sich korrekt verhalten habe.

## Ergebnis

In ihrer Antwort schreibt die UVZ, sie könne der von der Ombudsstelle geschilderten Herleitung einer Haftung der UVZ zwar nicht zustimmen, erklärt sich jedoch bereit, den offenen Gesamtbetrag von Fr. 13 439.40 aus Kulanz zu übernehmen.

### Fokus 3. Unangemessene Reaktion auf Beschwerden und Fehler

«Institutioneller Machismus» nennt der EU-Ombudsmann Nikiforos Diamandouros es, wenn Staatsangestellte Bürgerinnen und Bürger schlecht behandeln, nur weil sie meinen, am längeren Hebel zu sitzen. In der Stadtverwaltung ist dieses Verhalten in ausgeprägter Form selten auszumachen und gehört ganz sicher nicht zur gelebten Betriebskultur. Dennoch kommt es immer wieder vor, dass sich Mitarbeitende schwer tun, auf berechnete Beschwerden und Hinweise auf von ihnen begangene Fehler angemessen und professionell zu reagieren. Mitunter schwingen in den gezeigten Reaktionen statt Souveränität dann doch ein unangebrachtes Machtgehabe und das Ausnützen der eigenen Position mit. Die Komplexität des Sachverhalts, die Bedeutung der anstehenden Frage für die Betroffenen und auch die Schwere des gemachten Fehlers können sehr unterschiedlich sein, Klientinnen und Klienten reagieren aber meist gleich: irritiert, ratlos und hilflos.

Konkret haben wir in solchen Fällen das Folgende erfahren:

- Die in der Verwaltung zuständigen Personen versuchen den Fehler zu vertuschen, indem sie bei den Betroffenen plötzlich mehr Fachwissen und Kenntnis im Umgang mit der konkreten Rechtslage voraussetzen, als sie selbst angewandt haben.
- Statt der Bereinigung des Fehlers und der Entschuldigung wirken die Mitarbeitenden wiederholt autoritär und teils gar einschüchternd auf die KlientInnen ein.
- Mehrfache Interventionen und Hinweise auf den effektiven Sachverhalt bleiben ohne Folgen. In solchen Fällen fühlen sich BürgerInnen ohnmächtig und nicht ernst genommen.
- Dienststellen verharren auf früher bezogenen Positionen, selbst wenn sie nicht haltbar sind, weigern sich, alternative Lösungen zu prüfen, oder halten die Betroffenen zeitlich überlang hin.

Mit diesem Problemschwerpunkt wollen wir erneut in Erinnerung rufen, wie wichtig das Entwickeln einer glaubwürdigen und gelebten Fehlerkultur ist. Hier sind weniger Sorgfalt und Fachwissen in der täglichen Arbeit gefragt, sondern vor allem die Förderung der erforderlichen Haltung, um zu gemachten Fehlern zu stehen, Verbesserungen ohne Ressentiments anzugehen sowie den offenen Umgang damit einzuüben.

### Fallbeispiel 6 Wiederholtes Fehlverhalten der Alimentenstelle

#### Sachverhalt

Esi Uzuri ist die Tochter von Frau Uzuri, deren Ehe im Jahre 1994 geschieden wurde. Im Scheidungsurteil wird der unterhaltspflichtige Vater für die beiden Töchter bis zu deren 20. Altersjahr zu monatlichen Unterhaltsleistungen verpflichtet. Das Scheidungsurteil bestimmt dazu: «Wird ein Kind vorzeitig mündig oder voll erwerbsfähig, verkürzt sich die Unterhaltspflicht entsprechend; schliesst es seine Ausbildung erst später ab, so kann sich die Unterhaltspflicht um diese Zeit verlängern.» Gestützt darauf werden die Alimente durch die Alimentenstelle der Sozialen Dienste der Stadt Zürich bevorschusst. Die volljährig gewordene Esi Uzuri erhält einen eigenen Anspruch auf Bevorschussung. Nach der Matur und einem Zwischenjahr mit Erwerbstätigkeit beginnt sie ein Hochschulstudium. Gemäss Verfügung der Alimentenstelle vom Oktober 2007 erhält sie monatlich Fr. 650.–. Im September 2008 teilt ihr der neue Sachbearbeiter A telefonisch mit, er müsse die Bevorschussungsvoraussetzungen einer grundlegenden Überprüfung unterziehen, Esi Uzuri müsse mit einer Rückforderung rechnen. Die Bevorschussung wird per sofort eingestellt. Als Esi Uzuri Stipendien beantragt, wird ihr von der kantonalen Stipendienberatung beschieden, es müsse erst die Verfügung der Alimentenstelle abgewartet werden, vorher könne über den Stipendienantrag

nicht entschieden werden. Als Esi Uzuri die von der Alimentenstelle in Aussicht gestellte Verfügung ein halbes Jahr später noch nicht erhalten hat, wendet sie sich im März 2009 an die Ombudsstelle, da sie nicht mehr bereit sei, von Herrn A immer wieder vertröstet zu werden.

### **Abklärungen und Bemühungen der Ombudsstelle**

Die Ombudsstelle rät Esi Uzuri zunächst, nochmals bei Herrn A nachzufragen. Anfang April 2009 erhält sie schliesslich eine Verfügung der Alimentenstelle, datiert 19.03.2009, die sie der Ombudsstelle einreicht. Gemäss dieser Verfügung wird die Alimentenbevorschussung rückwirkend ab 1. März 2007 eingestellt, Einsprachemöglichkeit innert 30 Tagen. Der Begründung ist zu entnehmen, dass der Unterhaltsanspruch mit Vollendung des 20. Altersjahres erloschen und Esi Uzuri gemäss § 24 Abs. 2 des kantonalen Jugendhilfegesetzes (JHG) verpflichtet sei, der Alimentenstelle die seither bis September 2008 bezogenen Unterhaltsleistungen von insgesamt Fr. 11 353.– zurückzuerstatten.

Nach Ansicht der Ombudsfrau dürfte die Einstellung der Bevorschussung angesichts der Formulierung im Scheidungsurteil nicht zu beanstanden sein. Sie hält jedoch die Verfügung sowohl in formeller als auch in materieller, inhaltlicher Hinsicht für rechtlich fragwürdig. In formeller Hinsicht steht die Rechtsmittelbelehrung an falscher Stelle, da sie sich nicht nur auf die Einstellung der Bevorschussung, sondern auch auf die Rückforderung beziehen müsste. So erweckt sie den Eindruck, die Rückforderung sei nicht anfechtbar. Genaugenommen fehlt diesbezüglich eine Rechtsmittelbelehrung. Ausserdem fehlt eine Begründung für die einer allfälligen Einsprache entzogene aufschiebende Wirkung. Zum Inhalt ist festzuhalten, dass Esi Uzuri die Bevorschussung, zu der sie von der Alimentenstelle im Jahre 2007 ermuntert worden ist, stets in gutem Glauben entgegengenommen und für den laufenden Lebensunterhalt vollständig verbraucht hat. Diese Umstände stehen einer Rückforderung aus folgenden rechtlichen Gründen entgegen: Das Jugendhilfegesetz (JHG) hält in § 24 Abs. 1 fest, dass von den Pflichtigen nicht erhältlich zu machende, bevorschusste Unterhaltsbeiträge nicht zurückgefordert werden, und bestimmt in Abs. 2: «Vorbehalten bleibt die Pflicht zur Rückerstattung unrechtmässig bezogener Leistungen; diese sind verzinslich.» Voraussetzungen und Umfang der Rückerstattung richten sich entsprechend der Gerichtspraxis im Kanton Zürich nach den Regeln über die ungerechtfertigte Bereicherung gemäss Art. 62 ff. OR, die analog anwendbar sind. Die Rückerstattung kann insoweit nicht gefordert werden, als der Empfänger nachweisbar zur Zeit der Rückforderung nicht mehr bereichert ist, es sei denn, dass er sich der Bereicherung entäusserte und hierbei nicht in gutem Glauben war oder doch mit der Rückerstattung rechnen musste» (Art. 64 OR). Gemäss Art. 67 Abs. 1 OR verjährt der Bereicherungsanspruch mit Ablauf eines Jahres, nachdem die Alimentenstelle von ihrem Anspruch Kenntnis erhalten hat.

Unter diesen Umständen bespricht die Ombudsfrau die Angelegenheit anfangs Mai 2009 mit dem Leiter C des zuständigen Sozialzentrums, welcher der Alimentenstelle vorgesetzt ist. Herr C erklärt sich nach Anhören der von der Ombudsfrau vorgetragenen rechtlichen Bedenken bereit, die Angelegenheit zu überprüfen und die Verfügung gegebenenfalls wiedererwägungsweise abzuändern. Wenige Tage später meldet sich Herr B von der Alimentenstelle bei der Ombudsfrau, er sei von Herrn C informiert und mit den Abklärungen betraut worden. Als Herr B die Gutgläubigkeit von Esi Uzuri anzweifelt, hält ihm die Ombudsfrau entgegen, dass von einer jungen Studentin wohl nicht mehr an Kenntnissen über die Interpretation von Scheidungsurteilen vorausgesetzt werden dürfe als von den Fachleuten der Alimentenstelle selbst. Die Ombudsfrau hat gegen die Einstellung der Leistungen nichts einzuwenden, empfiehlt jedoch, die Verfügung der Alimentenstelle wiedererwägungsweise abzuändern, indem auf die Rückforderung verzichtet wird. Herr B stellt eine neue Verfügung bis Ende Mai 2009 in Aussicht, er werde sich dann wieder bei der Ombudsfrau melden.

### **Eskalation vor Pfingsten**

Inzwischen lädt Herr A Esi Uzuri auf Freitag, 29. Mai 2009 zu einer Besprechung ein, während der er ihr eine neue Verfügung gleichen Datums sowie eine Schuldanererkennung über Fr. 2600.– vorlegt. Nach der neuen Verfügung ist die Rückerstattungsforderung infolge Verjährung wieder-

erwägungsweise auf diesen Betrag reduziert worden. Herr A erklärt, wenn Esi Uzuri die Schuld-  
anerkennung nicht gleichentags unterzeichne, sehe er sich gezwungen, gegen sie die Betreuung  
einzuleiten, um der Verjährung eines weiteren Monatsbetroffnisses zuvorzukommen. Völlig  
verunsichert informiert Esi Uzuri die Ombudsfrau. Diese ist über den unerwarteten Verlauf der An-  
gelegenheit erstaunt. Sie ist der Ansicht, dass gestützt auf Art. 64 OR auf eine Rückerstattung  
ganz verzichtet werden müsse, wie dies mit Herrn B besprochen worden sei, und rät Esi Uzuri davon  
ab, die Schuldanerkennung zu unterzeichnen. Sie werde sich mit Herrn B in Verbindung setzen.  
Da es bereits später Nachmittag ist, ist dies erst am Dienstag nach dem Pfingstwochenende  
möglich. Dies hält Herr A nicht davon ab, Esi Uzuri wissen zu lassen, dass er nun die notwendigen  
Schritte gegen sie einleiten werde.

Hingegen gelingt es der Ombudsfrau, am Freitag nach 18 Uhr noch Herrn C zu erreichen und  
schildert ihm das heute Vorgefallene. Sie verhehlt nicht ihre Entrüstung darüber, wie eine Amtsstelle  
gegenüber einer jungen Frau vorgegangen sei. Ausserdem hätte sie erwartet, vorgängig informiert  
zu werden, wenn die Alimentenstelle auf eine Rückerstattung nicht gänzlich verzichten wolle.  
Herr C kann dies nachvollziehen. Er werde veranlassen, dass von einer sofortigen Betreuung ab-  
gesehen werde, damit die Ombudsfrau die Angelegenheit nach Pfingsten mit Herrn B besprechen  
könne.

### **Besprechung nach Pfingsten**

In der Besprechung vom Dienstag, 2. Juni 2009, erklärt Herr B, man habe nach Rücksprache  
mit dem Rechtsdienst so gehandelt. Gutgläubigkeit allein reiche für einen Rückerstattungsverzicht  
nicht aus, weshalb man nur die Verjährung berücksichtigen können. Esi Uzuri könne ja nun  
Einsprache erheben. Die Ombudsfrau hält letztere Bemerkung für zynisch und stellt klar, dass Esi  
Uzuri nach der Verwendung der Alimente für den nötigen Lebensunterhalt alle Voraussetzungen  
gemäss Art. 64 OR erfülle, weshalb auf die Rückforderung gänzlich zu verzichten sei. Herr B  
pflichtet dem nun bei. Die Ombudsfrau werde bis Ende Woche erfahren, wie der Fall abgeschlossen  
werden könne.

### **Ergebnis**

Herr B schlägt nach Rücksprache mit Herrn C vor, die Angelegenheit in einem persönlichen  
Gespräch mit Esi Uzuri zu klären und unter Verzicht auf eine Rückforderung zum Abschluss zu  
bringen. Er habe sich das Geschäft jetzt genauer angesehen und sich seine eigene Meinung  
gebildet. Er komme zum Schluss, dass tatsächliche diverse Fehler begangen worden seien. Die  
Ombudsfrau hält die beabsichtigte Besprechung für einen guten Vorschlag. Die Besprechung  
findet am 11. Juni 2009 statt. Esi Uzuri erhält eine neue Verfügung vom 10. Juni 2009, wonach  
wiedererwägungsweise gänzlich auf die Rückerstattung verzichtet wird. Anschliessend teilt  
Herr B der Ombudsfrau mit Kopien an die Herren A und C mit, es habe sich als richtig erwiesen,  
in einem persönlichen Gespräch mit Frau Uzuri einen guten Abschluss zu finden. Sie sei erleichtert  
und habe die Entschuldigung der Alimentenstelle angenommen. Zudem wolle er diesen Fall im  
Team besprechen, um die nötigen Lehren daraus zu ziehen. Esi Uzuri berichtet ihrerseits vom gut  
verlaufenen Gespräch mit Herrn B und dankt der Ombudsstelle für die Bemühungen, sie sei nun  
sehr erleichtert.

## **Fallbeispiel 7 Unzumutbarer Standort von Abfall-Containern: Strapazierte Geduld der Anwohner**

### **Sachverhalt**

Auf Reklamation von verschiedenen Mieterinnen und Mietern über Geruchsimmissionen bemerkt  
der Hauswart einer grossen Wohnsiedlung im Mai 2007 drei zusammengekettete Abfall-Container  
von Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ), die am Trottoirrand an der Ecke des Gevierts von Mehr-  
familienhäusern aufgestellt worden sind. Die drei ERZ-Container stehen Wohnungen von Liegen-  
schaften auf der andern Strassenseite zur Verfügung, die nicht zur Wohnsiedlung gehören und keine  
eigenen Aufstellmöglichkeiten haben. Sie stehen zwar auf öffentlichem Grund, sind aber lediglich  
eine Trottoirbreite von den Schlafzimmerfenstern im Erdgeschoss der Wohnsiedlung entfernt.

Als der Geschäftsführer der Siedlung davon erfährt, protestiert er bei ERZ. Während die Wohnsiedlung ihre eigenen Container in genügender Zahl ordentlich auf Privatgrund untergebracht hätten, seien die fremden, stinkenden Container eine Zumutung. Ausserdem beanstandet er, vorgängig nicht informiert worden zu sein, äussert indessen die Bereitschaft, bei der Suche nach einem geeigneten Standort, allenfalls auf dem Areal der Wohnsiedlung, behilflich zu sein. Er orientiert die Ombudsstelle, erklärt jedoch, die Angelegenheit mit ERZ selber zu klären. Im Juni 2007 besichtigt er zusammen mit dem zuständigen Mitarbeiter von ERZ die Örtlichkeiten. Für einen Alternativstandort im Hof der Wohnsiedlung wären bauliche Massnahmen erforderlich. ERZ schlägt daher vor, die Situation einstweilen zu belassen und während einer Beobachtungsphase versuchsweise die Wirksamkeit betrieblicher Massnahmen von ERZ zu prüfen, insbesondere zusätzliche Leerungen und vermehrte Nachkontrollen. Der Geschäftsführer der Wohnsiedlung erklärt sich damit einverstanden.

In der ersten Zeit bewirken die von ERZ getroffenen, Ordnung stiftenden Massnahmen, dass bei ERZ keine weiteren Beanstandungen mehr eingehen. Als die zusätzlichen Anstrengungen von ERZ jedoch nachlassen, stellt sich mit der Zeit rund um die Abfall-Container die ursprüngliche, unbefriedigende Situation wieder ein. Im Kontakt mit ERZ gewinnt der Geschäftsführer der Wohnsiedlung allmählich den Eindruck, von ERZ hingehalten zu werden. Rund um die überfüllten Container werden ordnungswidrig Kartonschachteln, Papiersäcke und sonstige Behältnisse mit Abfall deponiert. Angesichts der Klagen aus der Mieterschaft wendet sich der Geschäftsführer schliesslich im April 2009 an die Ombudsstelle und lässt ihr zur Illustration der unhaltbaren Situation eine Fotodokumentation zukommen.

### **Intervention der Ombudsstelle**

Die Ombudsstelle setzt sich mit den zuständigen Mitarbeitern von ERZ in Verbindung. Nachdem die Versuchsphase nun zwei Jahre gedauert hat und nicht zum gewünschten Erfolg geführt hat, ist die Ombudsstelle der Meinung, die Mieter der Wohnsiedlung hätten sich nun lange genug in Geduld geübt: Die Container vor den Schlafzimmerfenstern seien nicht zumutbar. ERZ erklärt sich bereit, einen gemeinsamen Augenschein durchzuführen, um nach Lösungsmöglichkeiten zu suchen. An der Besichtigung vom Mai 2009 nehmen der Geschäftsführer der Wohnsiedlung sowie die Vertreter von ERZ und der Ombudsstelle teil. Der Geschäftsführer erklärt, froh zu sein, dass die Beschwerde ernst genommen werde und dass nun in dieser Angelegenheit etwas geschehe. Als mögliche Lösungen kommen allerdings nur der schon früher erwähnte Standort auf Privatgrund der Wohnsiedlung in Frage sowie ein von ERZ favorisierter Ersatzstandort auf öffentlichem Grund, wofür weitere Abklärungen erforderlich sind. Dabei kann eine frühere Auskunft der Denkmalpflege, die unsorgfältig und inhaltlich falsch war, richtiggestellt werden. Eine Schwierigkeit weniger.

### **Ergebnis**

Im Juli 2009 findet im Beisein der Ombudsstelle ein weiterer Augenschein statt, an dem Vertreter und Vertreterinnen der beteiligten städtischen Amtsstellen teilnehmen: ERZ, Dienstabteilung Verkehr, Tiefbauamt, Grün Stadt Zürich und Denkmalpflege. Die Ombudsstelle schildert die auf Mai 2007 zurückgehende Vorgeschichte, die zweijährige Versuchsphase, das Problem der Kehrichtbereitstellung an einem fremden Ort mit entsprechend geringerer Entsorgungsdisciplin und die Ergebnisse der Besichtigung vom Mai 2009. Während der Begehung zeigt sich, dass sich der ins Auge gefasste Ersatzstandort auf öffentlichem Grund am besten eignet. Er liegt einerseits näher bei den Liegenschaften, welche die Container benützen, andererseits aber an einer verkehrsreichen Strasse, wo sie weniger stören. ERZ unternimmt sogleich die zur Verwirklichung nötigen formellen und administrativen Schritte, erstellt ein neues Standortdatenblatt und veranlasst die Anpassungen auf öffentlichem Grund (Markierungen und zwei Absperrpfosten). Im August 2009 werden die drei Container an den neuen Standort verschoben und um einen vierten Container ergänzt.



### **Sachverhalt**

Nach einem Sanitätseinsatz erhält Jasmin Häfliger von Schutz & Rettung Zürich (SRZ) eine Rechnung vom 21. Juni 2008 im Betrage von Fr. 581.50. Obwohl sie die Rechnung bereits am 26. Juni 2008 bezahlt hat, erhält sie einige Zeit später von SRZ eine Mahnung, die Rechnung zu begleichen. Frau Häfliger interveniert telefonisch und schickt SRZ eine Kopie der Quittung. Danach erhält sie eine zweite Mahnung. Sie geht gleich vor wie beim ersten Mal, telefoniert mit SRZ und sendet nochmals eine Kopie der Quittung. Da sie in der Folge nichts mehr hört, geht sie davon aus, die Angelegenheit habe sich erledigt. Dem ist jedoch nicht so. Ein knappes Jahr später, am 12. Juni 2009, erhält sie wegen der Sanitätsrechnung einen Zahlungsbefehl. Als sie bei SRZ telefonisch nachfragt, teilt man ihr mit, man könne die Betreibung nicht zurückziehen, da man den von ihr einbezahlten Betrag nicht finden könne. Darauf wendet sich Frau Häfliger an die Ombudsstelle.

### **Intervention der Ombudsstelle**

Aufgrund der vorliegenden Dokumente, namentlich aufgrund der Postquittung über die Bezahlung der Fr. 581.50 vom 26.06.2008, gelangt die Ombudsstelle schriftlich an Schutz & Rettung mit dem Ersuchen, die Angelegenheit zu überprüfen. Dem Schreiben liegt eine Kopie der von Frau Häfliger eingereichten Postquittung bei.

### **Ergebnis**

Schutz & Rettung kann die Ombudsstelle nach den nunmehr veranlassten Abklärungen noch gleichentags darüber informieren, dass die Angelegenheit habe aufgeklärt werden können und die Betreibung zurückgezogen worden sei. Aufgrund einer Verwechslung sei der von Frau Häfliger einbezahlte Betrag nicht dem sie betreffenden Sanitätseinsatz gutgeschrieben worden, sondern einer andern Person. Leider sei dies unentdeckt geblieben. Eine erst seit wenigen Wochen im Einsatz stehende Software habe dann noch das Ihre dazu beigetragen, dass es schliesslich zu der irrtümlichen Betreibung gekommen sei. Schutz & Rettung geht jedoch mit der Ombudsstelle darin einig, dass es aufgrund der wiederholten Interventionen von Frau Häfliger und der eingereichten Quittung gleichwohl nicht so weit hätte kommen dürfen. Schutz & Rettung entschuldigt sich bei Frau Häfliger in aller Form. Der Fall wird zum Anlass genommen, die Mitarbeitenden zu mehr Sorgfalt bei der Arbeit anzuhalten.

## **Fokus 4. Schwierigkeiten bei der Anwendung neuer Regelungen**

In unserem letztjährigen Bericht haben wir in den Problemschwerpunkten auf verschiedene grundsätzliche Mängel in der Praxis der Sozialhilfe hingewiesen. Nun können wir festhalten, dass die Direktion der Sozialen Dienste mehrere dieser Themen aufgegriffen und die von uns empfohlenen Verbesserungen umgesetzt hat (s. auch vorne S. 5). Dies ist erfreulich. Gleichzeitig wurden wir nach wie vor mit grossen Schwierigkeiten bei der Anwendung der neuen Handlungsanweisungen und der gebotenen neuen Praxis konfrontiert. Zwei Bereiche waren dabei besonders häufig und gewichtig betroffen: Die Handhabe der Regelung zur aufschiebenden Wirkung einer Einsprache gegen eine Verfügung sowie die Abläufe zur Schlussabrechnung.

In verschiedenen Fällen zeigte sich, dass die Sozialhilfeeinstellungen gekürzt oder gar eingestellt wurden, obwohl die Betroffenen gegen die entsprechende Verfügung Einsprache erhoben haben und einer Einsprache die aufschiebende Wirkung richtigerweise nicht entzogen wurde. Die fallführenden Mitarbeitenden haben die Verfügung vollzogen ungeachtet der in der Zwischenzeit eingereichten Einsprache. Aufgrund der gegenwärtigen unzumutbaren langen Behandlungsdauer der Einsprachen ist dieses Vorgehen nicht nur rechtlich nicht korrekt, sondern für die KlientInnen oft mit ungerechtfertigterweise schwersten (zusätzlichen) existenziellen Problemen verbunden (Risiko der Wohnungskündigung, drohende Leistungseinstellung der Krankenversicherung usw.). Es scheint, dass die Fallverantwortlichen erst zu einem viel zu späten Zeitpunkt erfahren, dass

eine Einsprache eingereicht wurde und sie daher die Auszahlung der Leistungen fortzusetzen haben. Die Ombudsfrau hat die Direktion auf diese Problematik aufmerksam gemacht und ihr empfohlen, die internen Abläufe so zu organisieren, dass ein zeitgerechtes, rechtlich sauberes Verfahren flächendeckend garantiert und sichergestellt wird, dass bis zum Vorliegen des Einspracheentscheids die Leistungen weiterhin gewährt werden.

Die Erfahrung zeigt: Es dauert nach wie vor viel zu lange, bis KlientInnen, die von der Sozialhilfe abgelöst werden können, ihre Schlussabrechnung und damit verbunden einen allfälligen positiven Saldo ausbezahlt erhalten. Nicht selten haben wir Beschwerden bearbeitet, bei denen die Betroffenen bis zu einem Jahr darauf warteten, obwohl sie sich mündlich und schriftlich nach dem Verbleib immer wieder erkundigten. Vor allem in der ersten Jahreshälfte 2009 wurden uns als Grund für diese untragbaren Verzögerungen die nach wie vor bestehenden Schwierigkeiten mit dem Fallführungssystem KiSS genannt. Aber auch inhaltlich sind die Abläufe stark verbesserungsfähig. Denn immer noch sind viele der Schlussabrechnungen wenig transparent, schwer nachvollziehbar und gar unverständlich – und dies nicht nur für die KlientInnen. Der Hinweis beispielsweise, gewisse Zahlen seien auf «interne Umbuchungen», die aber nicht weiter erklärt werden, zurückzuführen, reicht nicht. Und das neu eingeführte, an sich begrüssenswerte Angebot an die KlientInnen, mit den SOD-Mitarbeitenden die Schlussabrechnung zu besprechen, bleibt wirkungslos, wenn es zum einen nicht gleich zu Beginn der laufenden Einsprachefrist erfolgt und zum andern die Fallverantwortlichen zugeben müssen, die Details der Abrechnung selbst nicht zu verstehen.

## **Fallbeispiel 9    Unterbliebener Entscheid über die aufschiebende Wirkung einer Einsprache**

### **Sachverhalt**

Branko Dubravko ist Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe. Der letzte Leistungsentscheid ist bis am 31.07.2009 gültig. Nach Überprüfung der Wohnsituation von Herrn Dubravko, der mit seiner geschiedenen, an Krebs erkrankten Ehefrau in einer bescheidenen Wohnung zusammen wohnt, wird die Sozialhilfe mit Entscheid des zuständigen Sozialzentrums der Sozialen Dienste vom 02.10.2009 eingestellt. Dagegen erhebt Herr Dubravko gleichentags bei der Einspracheinstanz und Geschäftsprüfungskommission der Sozialbehörde (EGPK) Einsprache und beantragt für letztere aufschiebende Wirkung. Darauf teilt ihm die EGPK am 20.10.2009 mit, nicht nur die Einsprache selbst, sondern auch die Frage der aufschiebenden Wirkung werde frühestens in der Sitzung vom 15. Dezember 2009 behandelt. Da Herr Dubravko die Wohnungsmiete nicht mehr bezahlen kann, wendet er sich an die Ombudsstelle.

### **Abklärungen**

Die Ombudsstelle zieht die Akten bei und stellt fest, dass die Einstellung der Sozialhilfe unter Einbezug der Wohnpartnerin in Form eines abgelehnten Antrages auf wirtschaftliche Sozialhilfe erfolgt. Die Nichtgewährung neu beantragter Sozialhilfeleistungen, bei der sich naturgemäss die Frage der aufschiebenden Wirkung bzw. der Fortführung bisher erbrachter Sozialhilfeleistungen nicht stellt, ist jedoch nicht dasselbe wie die Einstellung von laufenden Sozialhilfeleistungen. Für Herrn Dubravko fehlt es an einem rechtskräftigen Einstellungs-Entscheid. Wäre ein solcher gefällt worden, so wäre der von Herrn Dubravko dagegen gerichteten Einsprache von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zugekommen. Inhaltlich wird die EGPK über die finanzielle Unterstützungsbedürftigkeit zu entscheiden haben. Verfahrensmässig jedoch hätten die Sozialen Dienste nach Auffassung der Ombudsstelle anhand bestimmter Kriterien prüfen müssen, ob einer allfälligen Einsprache gegen den Einstellungsentscheid die aufschiebende Wirkung zu entziehen sei. Wenn die EGPK darüber erst zusammen mit dem Hauptentscheid befindet, wird das Instrument der aufschiebenden Wirkung seines Zwecks beraubt und hat keinen Sinn mehr.

### **Empfehlung**

Die Ombudsstelle gelangt schriftlich an die Sozialen Dienste und macht auf die aufschiebende Wirkung aufmerksam. Falls ein Entzug derselben im vorliegenden Fall nicht gerechtfertigt wäre,



müsste die Sozialhilfe bis zum Entscheid der EGPK einstweilen weiter ausgerichtet werden. Die Ombudsstelle ersucht daher die Sozialen Dienste unter Hinweis auf die nachweisliche Dringlichkeit der Angelegenheit, die Frage der einstweiligen Weiterausrichtung der Sozialhilfe zu prüfen.

### **Ergebnis**

Eine Woche später informieren die Sozialen Dienste die Ombudsstelle darüber, dass der Einsprache von Herrn Dubravko die aufschiebende Wirkung nicht entzogen worden sei, weshalb die wirtschaftliche Sozialhilfe für ihn per sofort wieder aufgenommen werde, bis der Entscheid der EGPK vorliege.

## **Fallbeispiel 10 Fehlende Rückerstattung an eine ehemalige Sozialhilfebezügerin**

### **Sachverhalt**

Andrea Manolo bezieht seit 2002 Sozialhilfe. Nachdem ihr im Dezember 2007 rückwirkend ab September 2005 eine IV-Rente zugesprochen worden ist und den Sozialen Diensten von der Invalidenversicherung Fr. 51 168.– überwiesen werden, kann die Sozialhilfe per 31.01.2008 eingestellt werden. In der Folge versucht Frau Manolo vergeblich, von den Sozialen Diensten eine Schlussabrechnung zu erhalten. Sie wendet sich daher an eine kostenlose Beratungsstelle, die von den Sozialen Diensten im Juni 2008 in Erfahrung bringt, dass noch die Ansprüche auf IV-Zusatzleistungen zu berücksichtigen seien. Wegen technischer Probleme sei die Schlussabrechnung nach wie vor in Bearbeitung. Als Frau Manolo im Jahre 2009 noch immer keine Schlussabrechnung erhalten hat, gelangt sie erneut an die Beratungsstelle. Diese erhält im November 2009 von den Sozialen Diensten zur Auskunft, die Schlussabrechnung sei am 17. März 2009 erstellt und als eingeschriebene Briefpost an Frau Manolo geschickt worden. Die Auszahlung sei inzwischen erfolgt. Frau Manolo kann sich zwar erinnern, nach einer längeren Abwesenheit in ihrem Briefkasten eine Abholungseinladung für einen eingeschriebenen Brief vorgefunden zu haben, der nach Ablauf der Abholungsfrist laut Auskunft der Post wieder an den Absender zurück gegangen sei. Eine Auszahlung habe sie aber bestimmt nicht erhalten. Unter diesen Umständen wendet sich Frau Manolo auf Anraten der Beratungsstelle an die Ombudsstelle.

### **Abklärungen**

Die Ombudsstelle setzt sich telefonisch mit der zuständigen Sachbearbeiterin der Sozialen Dienste in Verbindung. Im Laufe der Besprechung zeigt sich, dass die Sozialen Dienste Frau Manolo zwar tatsächlich eine Summe von Fr. 4155.– überwiesen haben. Diese erfolgte jedoch bereits im Sommer 2008 und betraf die IV-Zusatzleistungen, die an Frau Manolo weiterzuleiten waren. Als die Ombudsstelle weiter nachfragt und die Sachbearbeiterin die fragliche Schlussabrechnung vom 17. März 2009 bezieht, entdeckt sie, dass der Saldo zu Gunsten der Klientin von Fr. 18 724.– noch nicht an Frau Manolo ausbezahlt worden ist.

Die Ombudsstelle ist der Meinung, dass sich die Sozialen Dienste bei Frau Manolo hätten melden sollen, nachdem der eingeschriebene Brief mit der Schlussabrechnung von der Post retourniert worden ist und sich Frau Manolo wiederholt nach dem Verbleib derselben erkundigt hat. Sie empfiehlt daher der Sachbearbeiterin, die Schlussabrechnung nun sogleich nochmals zuzustellen, damit sie von Frau Manolo unterzeichnet werden und die Auszahlung erfolgen kann.

### **Ergebnis**

Gleichentags lassen die Sozialen Dienste Frau Manolo (mit Kopie an die Ombudsstelle) die Schlussabrechnung vom 17. März 2009 zukommen und überweisen ihr in der Folge das Guthaben von Fr. 18 724.–

Die Frage der Verhältnismässigkeit insbesondere bei Personenkontrollen und ihrem genauen Ablauf beschäftigt die Ombudsstelle weiterhin häufig. Wir erinnern erneut daran, dass diese Kontrollen, namentlich wenn sie begleitet werden mit zeitweiligen Fesselungen, Verbringen im Kastenwagen auf die Polizeiwache sowie Leibesvisitationen, für die Betroffenen einen schwerwiegenden Eingriff in ihre persönliche Integrität darstellen. Entsprechend verlangen sie eine jeweils konkrete Veranlassung und ein sorgfältiges, angemessenes und professionelles Vorgehen.

Zu den Beschwerdeführenden zählten auch im Berichtsjahr wieder überdurchschnittlich viele jüngere schwarze und dunkelhäutige Männer. Im Mittelpunkt der Beschwerden stand wiederum neben der Frage nach dem Grund der Kontrolle vor allem diejenige nach der Art und Weise des polizeilichen Vorgehens. In diesem Zusammenhang ist auf die Problematik des «Racial Profiling» hinzuweisen. Im konkreten Einzelfall müssen – wie es für Personenkontrollen grundsätzlich gilt – individuelle Anhaltspunkte gegeben sein, die das Einschreiten der Polizei rechtfertigen. Zudem haben auch die einzelnen Momente der Kontrolle den Anforderungen an die Verhältnismässigkeit zu entsprechen.

Seit 2009 steht der Polizei ein neues Instrument zur Identitätsprüfung zur Verfügung: Das Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI, SR 361) ist am 5. Dezember 2008 in Kraft getreten. Es sieht u. a. vor, dass das Bundesamt für Polizei zusammen mit den Kantonen ein automatisiertes Personen- und Sachfahndungssystem (IDS/AFIS) betreibt. Das Gesetz nennt in Art. 15 Abs. 1 abschliessend elf konkrete Aufgaben der zuständigen Bundes- und kantonalen Behörden, für deren Erfüllung das System dienen kann. Die vor Ort genommenen elektronischen Fingerabdrücke werden mit den vom Bundesamt für Polizei gesammelten Daten verglichen. Die Ombudsstelle bearbeitete wiederholt Beschwerden, bei denen diese Datenüberprüfung extensiv und weit über den gesetzlichen Zweck hinausschiessend zur Anwendung kam. Die Stadtpolizei machte denn geltend, dass in der entsprechenden Dienstanweisung eine «Generalerlaubnis» enthalten sei, das System anwenden zu dürfen, sobald eine Person bei einer Personenkontrolle mit auf die Wache genommen werde. Auch wenn das IDS/AFIS keine erkenntungsdienstliche Behandlung im Sinne der relevanten kantonalen Rechtsgrundlage (Verordnung über die erkenntungsdienstliche Behandlung von Personen [LS 551.112]) darstellt, ist die Praxis der Stadtpolizei und das Fehlen klarer Kriterien für die Anwendung des Systems rechtsstaatlich bedenklich. Die hier vorzustellenden Beispiele veranschaulichen die Erforderlichkeit präziser, einschränkender Richtlinien auf städtischer Ebene.

### Fallbeispiel 11 **Überschiessende Personenkontrolle nach einem Besuch in der Migros**

#### **Sachverhalt**

Gabriel Amilcar ist brasilianischer Staatsangehöriger und lebt in Brasilien. Er ist 32 Jahre alt, schwarzer Hautfarbe. Im November 2008 reist er erstmals in die Schweiz, um seinen in Zürich wohnenden Lebensgefährten zu besuchen. An einem der ersten Tage seines Aufenthalts begibt sich Herr Amilcar in die Migros in der Nähe, um nach einem Antennenkabel für den TV-Apparat seines Partners Ausschau zu halten. Auf dem Weg dorthin macht er ein paar Fotos von der Umgebung. In der Migros prüft er das Angebot der Regale und stellt schliesslich fest, dass Unterhaltungselektronik nicht im Angebot ist. Ohne einen Einkauf getätigt zu haben begibt er sich nicht zu den Kassen, sondern verlässt die Migros wieder durch den Kundeneingang. In diesem Moment kommen mehrere Personen in Zivilkleidung auf ihn zu und verlangen seinen Ausweis. Herr Amilcar zeigt ihnen seinen Pass, den sie ihm abnehmen. Er erkennt nicht sogleich, dass es sich bei diesen Personen um Polizisten handelt. Da er kein Deutsch und nur wenig Englisch versteht, ist er im Ungewissen, was nun mit ihm passiert. Die Polizisten bringen ihn auf die Quartierwache. Obwohl er dort auf Spanisch befragt wird, kann er nicht alles verstehen. Er schildert den Grund seines Besuchs in der Migros. Nach der Befragung begleiten ihn vier Polizisten in die Wohnung seines Lebensgefährten, die sie im Einverständnis von Herrn Amilcar durch-

suchen. Sie finden weder Diebesgut noch sonstige, auf eine strafbare Handlung hindeutende Gegenstände. Ausserdem stellen sie fest, dass das Antennenkabel zum Anschluss des TV-Gerätes tatsächlich fehlt. Nach der Wohnungsdurchsuchung wird Herr Amilcar auf die Regionalwache gebracht, wo er fotografiert wird und wo ihm die Fingerabdrücke abgenommen werden. Nachdem er verschiedene Formulare unterschrieben hat, lässt ihn die Polizei gehen, ohne seine Frage zu beantworten, wo in Zürich er sich befinde. Da Herr Amilcar nicht versteht, warum man ihn vorübergehend verhaftet und von ihm die Fingerabdrücke abgenommen hat, wendet er sich auf Anraten einer Beratungsstelle an die Ombudsstelle. Die Beratungsstelle ist für die Übersetzung besorgt, sodass die Sprechstunde bei der Ombudsfrau auf Portugiesisch abgehalten werden kann. Herr Amilcar schildert den Hergang und betont, er habe sich jederzeit kooperativ verhalten. Er beabsichtige, inskünftig mit seinem Lebensgefährten in der Schweiz zusammenzuleben, befürchte aufgrund dieses Vorfalles nun Nachteile für das laufende Bewilligungsverfahren beim Migrationsamt und möchte wissen, wie und wo er jetzt registriert ist und was die von ihm unterzeichneten Formulare bedeuten.

### **Abklärungen**

Da sich der aufgrund der Einreisebestimmungen auf drei Monate begrenzte Aufenthalt von Herrn Amilcar schon bald dem Ende nähert, klärt die Ombudsfrau vorweg die ihn am meisten beschäftigenden Fragen. Nach Besprechung der Angelegenheit mit dem Rechtsdienst der Stadtpolizei kann die Ombudsfrau Herrn Amilcar noch vor seiner Abreise Kopien des Polizeirapports, der entsprechenden Verfügung, des Effektenverzeichnisses sowie der Entlassungsbescheinigung zukommen lassen und ihm rückmelden, dass der im Zentralarchiv der Polizei abgelegte Rapport keinem andern Amt zugestellt worden sei, auch nicht dem kantonalen Migrationsamt. Die Polizei erteile Auskünfte an Amtsstellen nur auf schriftliches, zu bewilligendes Gesuch hin. Zur Frage der Verhältnismässigkeit des Vorfalles ersucht die Ombudsfrau sodann die Stadtpolizei um Vernehmlassung, welche unter Beilage der Akten Stellung nimmt.

### **Stellungnahme der Stadtpolizei**

In ihrer Stellungnahme führt die Stadtpolizei aus, anlässlich einer breit abgestützten polizeilichen Aktion gegen Taschendiebe, die im Bereich der erwähnten Migros-Filiale durchgeführt wurde, sei Herr Amilcar einer Patrouille der Kriminalpolizei aufgefallen, weil er ziellos in der Migros umhergegangen sei und das Ladengeschäft nach ca. 20 Minuten nicht an den Kassen vorbei verlassen habe. Der Tatverdacht sei noch dadurch verstärkt worden, dass Herr Amilcar in seinem Rucksack lose kleine Banknoten und Münzen im Gesamtbetrag von Fr. 348.– bei sich gehabt habe. Die Wohnung sei im Einverständnis von Herrn Amilcar untersucht worden, um dessen Angaben hinsichtlich des TV-Kabels zu überprüfen. Nachdem sich diese bewahrheitet hätten, in der Wohnung nichts Verdächtiges habe festgestellt werden können und auch die Abklärungen im Fahndungssystem negativ verlaufen seien, sei Herr Amilcar eineinhalb Stunden nach der Verhaftung aus der Wache entlassen worden.

Mit dem automatischen Fingerabdruck-Identifikations-System IDS/AFIS könne die Identität überprüft werden. So habe man auch bei Herrn Amilcar mit dem Fingerabdruck des rechten Zeigefingers eine IDS/AFIS-Abfrage durchgeführt. Herr Amilcar sei fotografiert worden, um das Bild mit den Videoaufzeichnungen des Verkaufsgeschäfts zu vergleichen. Fotografie und Fingerabdruck seien anschliessend nicht archiviert, sondern vernichtet worden, weshalb es sich dabei um keine erkennungsdienstliche Behandlung handle. Allerdings sei erst aufgrund der Beschwerde bei der Ombudsstelle festgestellt worden, dass das Formular mit dem Abdruck des rechten Zeigefingers versehentlich eingescannt und zusammen mit dem Verhaftsrapport in der POLIS-Datenbank erfasst worden sei. Die Löschung sei bereits veranlasst worden.

### **Weitere Abklärungen und Würdigung durch die Ombudsfrau**

Die Frage der Verhältnismässigkeit des polizeilichen Vorgehens stellt sich insbesondere für die im Anschluss an die Wohnungsdurchsuchung vorgenommenen polizeilichen Abklärungen, namentlich für den Transport auf die Regionalwache zwecks Fingerabdrucküberprüfung. Die Ombudsfrau erkundigt sich daher bezüglich der Fingerabdrücke beim Bundesamt für Polizei sowie bei den Daten-

schutzbeauftragten von Stadt und Kanton Zürich. Bei einer Anfrage in der AFIS-Datenbank (Automatisiertes Fingerabdruck-Identifikations-System) werden Fingerabdrücke mit den in der Datenbank gespeicherten Fingerabdrücken verglichen. Eine Übereinstimmung setzt voraus, dass die Fingerabdrücke der betreffenden Person früher einmal in der Datenbank gespeichert worden sind, z. B. anlässlich einer erkennungsdienstlichen Behandlung (vgl. kantonale Verordnung über die erkennungsdienstliche Behandlung von Personen). Bei einer AFIS-Anfrage handelt es sich um eine Schnellüberprüfung. Die zu überprüfenden Fingerabdrücke werden nicht gespeichert.

Als Rechtsgrundlagen nennt die Stadtpolizei Art. 15 des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI, SR 361) in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 der RIPOL-Verordnung (SR 361.0). Auf den vorliegenden Fall trifft allerdings keiner der in Art. 15 BPI aufgeführten Zwecke zu. In Frage käme allenfalls Art. 15 lit. j BPI, wonach der Einsatz des Systems der Erfüllung folgender Aufgaben dient: «Verdeckte Registrierung oder gezielte Kontrolle von Personen und Fahrzeugen zur Strafverfolgung oder zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit.» Das setzt einen entsprechenden Tatverdacht voraus. Nachdem im vorliegenden Fall der ursprüngliche Verdacht eines Taschen- oder Ladendiebstahls nach der Wohnungsdurchsuchung eindeutig widerlegt war, waren die Voraussetzung für eine AFIS-Anfrage nach Auffassung der Ombudsfrau spätestens zu diesem Zeitpunkt nicht mehr erfüllt und damit unzulässig. Da nicht ersichtlich ist, inwiefern das Verhalten von Herrn Amilcar eine «Gefahr für die öffentliche Sicherheit» gewesen sein soll, wäre auch die alternative Voraussetzung nicht erfüllt. Nach der Wohnungsdurchsuchung bestand kein Anlass mehr für weitere polizeiliche Abklärungen. Herr Amilcar verhielt sich von Anfang an kooperativ, konnte sich ausweisen und willigte gar ein, die Wohnung seines Lebensgefährten überprüfen zu lassen. Die erneute Mitnahme auf die Wache, das Anfertigen einer Fotografie, die Abnahme eines Fingerabdrucks und die AFIS-Anfrage waren unnötig und unverhältnismässig. Schliesslich ist auch die Art und Weise, wie Herr Amilcar nach der Befragung auf der Wache ohne eine Orientierungshilfe entlassen worden ist, zu kritisieren.

### **Ergebnis und Empfehlungen der Ombudsfrau**

In ihrem zum ganzen Vorfall verfassten Schlussbericht an die Stadtpolizei und an Herrn Amilcar (auf Portugiesisch) beanstandet die Ombudsfrau das nach ihrer Beurteilung überschüssende Handeln der Stadtpolizei nach der Wohnungsdurchsuchung und den unbegründeten Eingriff in die Persönlichkeit des Betroffenen. Wenn die Polizei das Gesicht einer festgenommenen Person fotografiert und von ihr Fingerabdrücke nimmt, bedeutet dies nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zweifellos einen Eingriff in die persönliche Freiheit und das durch die Verfassung geschützte Persönlichkeitsrecht (BGE 107 Ia 138, Erw. 5a).

Da die entsprechende Dienstanweisung 6105 der Stadtpolizei erlaubt, eine AFIS-Anfrage vorzunehmen, sobald eine Person bei einer Personenkontrolle auf die Polizeiwache mitgenommen wird, empfiehlt sie, für AFIS-Anfragen klare Kriterien schriftlich festzulegen und die Information der Betroffenen darüber zu verbessern. Das versehentliche Abspeichern des Fingerabdrucks von Herrn Amilcar zeige, wie heikel und problematisch die elektronischen Informationssysteme sein können. Auch aus diesem Grund ist eine zurückhaltende, in jedem Einzelfall zu überprüfende und nur bei klar erfüllten Kriterien anzuwendende Praxis zu entwickeln.

## **Fallbeispiel 12 Unverhältnismässige Verhaftung und Leibesvisitation einer Coop-Kundin**

### **Sachverhalt**

Ines Langenberger ist 60-jährig und frühpensioniert. Sie sammelt Coop-Superpunkte, mit denen sie ausgewählte Prämien beziehen oder teilweise wie mit Bargeld bezahlen kann. Im Ergebnis bedeuten die Superpunkte – von Aktionen abgesehen – einen Einkaufsrabatt von 1%. Frau Langenberger besitzt jedoch nicht nur ihre eigene Supercard, sondern weitere neun, die sie von Verwandten, Freunden und Bekannten geschenkt bekommen hat. Während eines Einkaufs in einem Coop-City-Warenhaus begibt sie sich zur sogenannten Superbox, wo sie mit etwas Glück den

Punktstand des jeweiligen Superpunkte-Kontos erhöhen kann. Für Frau Langenberger ist dies eine willkommene Abwechslung und ein Grund, aus dem Haus und unter die Leute zu gehen. Ins Spiel mit ihren diversen Supercards vertieft wird sie plötzlich von einem Herrn in Zivil angesprochen, der sich mit seinem Dienstausweis als Polizist zu erkennen gibt und in Anwesenheit des Filialleiters zwei weitere Polizisten aufbietet. Die Polizisten nehmen Frau Langenberger die Supercards sowie ihre Taschen ab, deren Inhalt sie am Boden kontrollieren, wobei Frau Langenberger nach den entsprechenden Quittungen und Kaufbelegen gefragt wird. Die Kontrolle erregt bei der übrigen Kundschaft einiges Aufsehen. Die Polizisten fragen Frau Langenberger wiederholt, woher sie all die gestohlenen Supercards habe. Die Antwort, die Karten von Verwandten, Freunden und Bekannten geschenkt erhalten zu haben, überzeugt die Polizisten nicht. Obwohl Frau Langenberger sämtliche verlangten Quittungen vorlegen kann, wird sie mit dem Kastenwagen auf die Regionalwache gebracht. Dort werden ihr alle Sachen abgenommen und sie wird in eine Zelle (Abstand) geführt. Frau Langenberger muss ein Formular ausfüllen und unterzeichnen. Eine Polizistin mit Gummihandschuhen betritt den Raum und befiehlt ihr, sich nackt auszuziehen und durchsucht die Kleider und die Schuhe. Dann bleibt Frau Langenberger allein in der verschlossenen Zelle zurück und wartet. Zwischendurch werden ihre Fingerabdrücke genommen. Schliesslich erhält sie ihre persönlichen Sachen mit Ausnahme der Supercards wieder zurück, was sie auf einem weiteren Formular quittiert. Danach fahren die Polizisten Frau Langenberger nach Hause. Später erfährt sie von ihren Freunden und Bekannten, dass sich die Polizei bei ihnen erkundigt habe, ob sie ihre Supercards tatsächlich an Frau Langenberger verschenkt hätten. Die angefragten Personen hätten dies bestätigt. Die Supercards erhält Frau Langenberger aber erst wieder, als sie sich bei der Polizei nach dem Verbleib derselben erkundigt. Sie werden ihr Wochen später kommentarlos in einem Couvert der Stadtpolizei per B-Post retourniert. Frau Langenberger sucht die Sprechstunde der Ombudsfrau auf, um sich über das ihres Erachtens ungehörige und unverhältnismässige Vorgehen der Stadtpolizei zu beschweren.

### **Stellungnahme der Stadtpolizei**

Die Ombudsfrau ersucht die Stadtpolizei schriftlich um Vernehmlassung. In ihrer Stellungnahme führt die Stadtpolizei aus, Frau Langenberger sei einer Kundendienstmitarbeiterin aufgefallen, weil sie mehrere Supercards in den Händen gehalten habe. Die Kundendienstmitarbeiterin habe daher einen in seiner Freizeit zufällig im Coop anwesenden Polizisten darauf aufmerksam gemacht. Die Stadtpolizei macht geltend, es habe der Verdacht bestanden, die Coop-Supercards stammten aus einer deliktischen Handlung. Ausserdem habe Frau Langenberger keinen gültigen Ausweis auf sich gehabt und verwirrt gewirkt, weshalb sie auf die Polizeiwache gebracht worden sei. Aufgrund der bei Frau Langenberger gefundenen starken Medikamente haben man von einer möglichen Eigengefährdung ausgehen müssen, weshalb auf eine genauere Personendurchsuchung nicht habe verzichtet werden können. Nachdem die Herkunft der Supercards habe geklärt werden können, seien die Karten an Frau Langenberger zurückgeschickt worden.

### **Würdigung durch die Ombudsfrau**

In ihrem Schlussbericht, den sie Frau Langenberger und der Stadtpolizei zustellt, beurteilt die Ombudsfrau das Vorgehen der Stadtpolizei als unverhältnismässig. Die Kontrolle im Coop hätte zur Wahrung der Diskretion in einem der Kundschaft nicht zugänglichen Raum des Coop-City stattfinden sollen. Dadurch hätte auch vermieden werden können, Gegenstände aus den Taschen von Frau Langenberger auf dem Boden auszubreiten. Da die Supercards nicht mit Kreditkarten oder dgl. verglichen werden können, sondern aus getätigten Einkäufen im Coop immer nur einen Gegenwert von einem Hundertstel generieren, wäre der Unrechtsgehalt eines allfälligen unrechtmässigen Erwerbs der Karten von Anfang an als gering zu beurteilen gewesen, was für den weiteren Verfahrensablauf hätte berücksichtigt werden müssen. Anhand der Kassenquittungen konnte eindeutig festgestellt werden, dass alle Artikel bezahlt wurden. Anhaltspunkte für einen unrechtmässigen Erwerb der Supercards lagen nicht vor. Nachdem Frau Langenberger den Polizisten Name und Geburtsdatum genannt hatte, was an Ort und Stelle überprüfbar gewesen wäre, ist es für die Ombudsfrau unter den geschilderten Umständen äusserst fraglich, wozu der Abtransport im Kastenwagen zur Polizeiwache dienen sollte und wie er zu rechtfertigen wäre.

Unverständlich und unverhältnismässig sind für die Ombudsfrau das Einsperren im Abstandsraum und die vorgenommene Leibesvisitation. Wie in früheren Fällen muss auch hier festgestellt werden, dass es andere Vorgehensweisen gegeben hätte, Frau Langenberger auf der Wache im Beisein eines Polizisten oder einer Polizistin ausserhalb des Abstandsraumes warten zu lassen, bis die getätigten Abklärungen erfolgt waren. Gerade in Fällen, wo erkennbar ist, dass eine kontrollierte Person einen «verwirrten» Eindruck macht, hätte sich für die Polizei ein anderes Handeln aufgedrängt, ein ruhiges und vertrauenswürdiges Vorgehen, beispielsweise mit einem Gespräch. Festzuhalten ist, dass eine angebliche «Verwirrtheit» und Medikamente, die eine Person bei sich trägt, noch keinen Grund für eine Leibesvisitation darstellen. Es bleibt zudem unklar, welche weiteren Erkenntnisse die Leibesvisitation hätte ergeben sollen. Sodann beanstandet die Ombudsfrau die ihres Erachtens ungerechtfertigte und unverhältnismässige Fingerabdrucküberprüfung mittels einer AFIS-Anfrage (vgl. dazu Fallbeispiel Nr. 11). Schliesslich äussert sie sich auch kritisch zur zunächst unterlassenen, dann unhöflichen, kommentarlosen Returnierung der Coop-Supercards.

### Fallbeispiel 13 **Verhaftung im Einkaufszentrum Letzipark**

#### **Sachverhalt**

Fahri Ozlem hält sich zusammen mit fünf Kollegen im Einkaufszentrum Letzipark auf, als sie um 15.15 Uhr von vier Zivilpolizisten kontrolliert werden. Alle können sich sofort ausweisen. Auch Herr Ozlem hat seine C-Bewilligung dabei. Seinetwegen macht jedoch einer der Polizisten telefonische Abklärungen und erklärt Herrn Ozlem, im Kanton Solothurn liege gegen ihn eine unbezahlte Verkehrsbusse von Fr. 50.– vor. Darauf wird Herr Ozlem vor allen Leuten mitten im Einkaufszentrum in Handschellen gelegt und mit den vier Zivilfahndern in einem Zivilauto auf eine Polizeiwache gebracht. Im Empfangsbereich wird er abgetastet und es werden ihm die Fingerabdrücke abgenommen. Vor die Wahl gestellt, entweder die Fr. 50.– zu bezahlen oder einbehalten zu werden, bezahlt Herr Ozlem den geforderten Betrag und erhält dafür eine Quittung. Um 16.00 Uhr kann er wieder gehen.

Am folgenden Tag ruft er auf der Gerichtskasse im Kanton Solothurn an und erfährt, dass es sich um Strassenverkehrs-Bussen von 2007 und ältere handle. Herr Ozlem hat allerdings keine diesbezüglichen Rechnungen oder Mahnungen erhalten. Da er gar nicht im Besitze eines Führerausweises ist, vermutet er, dass jemand anderer seinen Namen missbräuchlich benützt hat. Bei der Ombudsstelle beschwerte er sich jedoch nicht darüber, sondern über das als demütigend erlebte Vorgehen der Stadtpolizei im Einkaufszentrum Letzipark, in aller Öffentlichkeit wie ein Schwerverbrecher in Handschellen abgeführt worden zu sein.

#### **Stellungnahme der Stadtpolizei**

Die Ombudsstelle ersucht den Rechtsdienst der Stadtpolizei um Vernehmlassung, welcher unter Beilage der Akten detailliert Bericht erstattet. Die Stadtpolizei hält in ihrer Stellungnahme gegenüber der Ombudsstelle zusammenfassend fest, das Vorgehen im geschilderten Fall sei strikt nach den zur Zeit geltenden Dienstanweisungen der Stadtpolizei erfolgt. Die einzige Abweichung vom Standardvorgehen sei der Transport in einem zivilen Polizeifahrzeug gewesen, was für Herrn Ozlem ja angenehmer gewesen sei als ein Transport im Kastenwagen. Die Personenkontrolle im Einkaufszentrum Letzipark sei aufgrund einer Häufung von Ladendiebstählen durchgeführt worden. Die Überprüfung der Personalien per Funk habe ergeben, dass Herr Ozlem im Polizeifahndungssystem RIPOL zur Verhaftung ausgeschrieben gewesen sei wegen einer unbezahlten Verkehrsbusse in der Höhe von Fr. 50.–. Die Stadtpolizei räumt ein, dass von Herrn Ozlem zu keinem Zeitpunkt eine Gefährdung ausgegangen sei. Zwecks Abklärungen mit der Kantonspolizei Solothurn, zur Einziehung des Bussengeldes, zur Ausfertigung einer Quittung sowie zur Rapporterstattung sei es jedoch unerlässlich gewesen, ihn auf die Polizeiwache zu bringen.

Das Standardvorgehen bei Verhaftungen zur Überführung auf eine Wache sehe vor, dass Personen mittels Handschellen auf dem Rücken gefesselt würden. Dieses Vorgehen diene der Sicherheit des Verhafteten sowie der handelnden Polizisten. Die 50 Franken seien Herrn Ozlem aufgrund der



aktuellen RIPOL-Ausschreibung abgenommen worden. Gemäss dieser Ausschreibung habe er die Wahl gehabt, die 50 Franken zu bezahlen oder die Busse durch einen Tag Haft zu erstehen. Er habe die Bezahlung der Busse vorgezogen. Aufgrund der Zahlung habe die Stadtpolizei sogleich die Aufhebung der RIPOL-Ausschreibung (Revokation) über die Kantonspolizei Solothurn veranlasst.

Im Übrigen seien Herrn Ozlem lediglich die beiden Daumen eingescannt und mit der nationalen AFIS-Datenbank abgeglichen worden. Dieses Vorgehen diene dazu, arretierte Personen zweifelsfrei zu identifizieren und sei üblich bei Personenkontrollen mit anschliessender Mitnahme auf die Dienststelle. Die Scans der Fingerabdrücke seien nicht gespeichert worden.

### **Würdigung durch die Ombudsfrau und Ergebnis**

Die Ausschreibung von Personen im automatisierten Polizeifahndungssystem RIPOL ist bundesrechtlich geregelt (Art. 15 des Bundesgesetzes vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes [BPI]; Verordnung über das automatisierte Polizeifahndungssystem [RIPOL-Verordnung] vom 15. Oktober 2008). Zu den Gründen, die zur Ausschreibung im RIPOL geführt haben, äussert sich die Ombudsstelle mangels Zuständigkeit nicht. Aufgrund des Fahndungsauftrages war die Stadtpolizei Zürich jedenfalls verpflichtet zu handeln. Sie musste dafür besorgt sein, dass entweder der offene Bussenbetrag von Fr. 50.– bezahlt oder die entsprechende Umwandlung in eine Freiheitsstrafe von einem Tag Haft ordnungsgemäss veranlasst wurde. Das ist nicht zu beanstanden.

Hingegen erachtet die Ombudsstelle das gewählte Vorgehen als unverhältnismässig. Den handelnden Polizisten war der Grund der Ausschreibung bekannt. Sie wussten, dass es sich um eine offene Busse von Fr. 50.– wegen einer Strassenverkehrsübertretung handelte, und nicht um ein gravierenderes Delikt. Da keine Fluchtgefahr bestand und von Herrn Ozlem zu keinem Zeitpunkt eine Gefahr für sich oder die handelnden Polizisten ausging, wäre der Abtransport in Handschellen nicht erforderlich gewesen. Selbst wenn die vorausgegangene Personenkontrolle aufgrund der räumlichen Gegebenheiten im Einkaufszentrum nicht an einem diskreteren Ort hätte durchgeführt werden können, hätte es genügt, ihn unter Hinweis auf die RIPOL-Ausschreibung wegen der SVG-Übertretung aufzufordern, die Polizisten auf die Polizeiwache zu begleiten. Die standardmässige Fesselung bei jedem Transport gemäss Dienstanweisung hat die Ombudsstelle schon wiederholt kritisiert (Jahresbericht 2005, S. 25 ff. sowie Jahresbericht 2008, S. 20 f.).

Den Angaben des Kommandos der Stadtpolizei zufolge wird die fragliche Dienstanweisung zur Zeit überarbeitet. Es bleibt zu hoffen, dass der beschriebene Automatismus zugunsten eines verhältnismässigen Vorgehens aufgegeben wird, welches polizeiliche Zwangsmassnahmen zwar zulässt, aber nur soweit sie nötig sind. Bereits bei der heutigen Regelung haben jedoch die handelnden Polizeiangehörigen in jedem Einzelfall die Voraussetzungen für eine Fesselung zu prüfen und dürfen diese nur vornehmen, wenn die Bedingungen der Verhältnismässigkeit auch tatsächlich erfüllt sind. Im konkreten Fall ist dies eindeutig zu verneinen. Im Schlussbericht empfiehlt die Ombudsfrau den Verantwortlichen der Stadtpolizei, dieser sensiblen Frage in der Schulung und Weiterbildung gebührend Beachtung zu schenken.

Rechtliche Bedenken erweckt unter den geschilderten Umständen schliesslich auch das automatische Abscannen der beiden Daumen, sobald eine Person nach einer Personenkontrolle auf die Dienststelle mitgenommen wird, zumal sie sich ja zweifelsfrei ausweisen konnte (vgl. dazu Fallbeispiel Nr. 11). Den Ausführungen der Stadtpolizei sind keine besonderen Gründe zu entnehmen, bei Herrn Ozlem eine elektronische Fingerabdruck-Abfrage durchzuführen.

## 6. Grundsatzfrage:

### Die Rechte des Kindes auf den Beizug seiner Eltern oder einer Vertrauensperson bei polizeilichen Einvernahmen

#### Sachverhalt

Gegen das 11-jährige Kind Stefan Favre wurde Strafanzeige wegen Sachbeschädigung erhoben. Der Junge wird daraufhin von der Stadtpolizei zur Einvernahme auf den Polizeiposten vorgeladen. Herr Roger Favre begleitet seinen Sohn am vereinbarten Termin auf die Wache. Auf Wunsch von Stefan will Herr Favre auch bei der Einvernahme durch die Polizei dabei sein. Die Polizei verweigert dies aber mit der Begründung, das Kind könnte vor dem Vater etwas anderes erzählen, als wenn er alleine einvernommen werde. Herr Favre ist mit diesem Vorgehen nicht einverstanden und wendet sich an die Ombudsstelle.

Die Ombudsfrau informiert Herrn Favre, nachdem sie den Rechtsdienst der Stadtpolizei konsultiert hat, dass die ständige Praxis der Stadtpolizei tatsächlich sei, beschuldigte Kinder und Jugendliche *jeden Alters* in einer Ersteinvernahme alleine zu befragen. Eltern können ihre Kinder auf die Wache begleiten und dort auf sie warten, an der Befragung mit dabei sein dürfen sie jedoch nicht. Die Ombudsstelle sei schon mit ähnlichen Beschwerden konfrontiert worden: Sie werde der Frage zur Rechtmässigkeit dieser Praxis aufgrund ihrer grundsätzlichen Bedeutung nachgehen. Gerade bei Kindern und jüngeren Jugendlichen habe sie Bedenken und zweifle an deren Rechtmässigkeit.

Aus Sicht der Ombudsfrau stellen sich zwei Fragen: Einerseits inwieweit Kinder ein Recht haben, Eltern oder andere erwachsene Vertrauenspersonen für ihre Einvernahme beizuziehen; andererseits inwieweit Eltern als Rechtsvertreter ihrer unmündigen Kinder ein Recht haben, an einer rechtlich relevanten Handlung wie die Einvernahme ihrer Kinder durch die Polizei teilzunehmen. Beide Interessen können sich im Einzelfall auch entgegenstehen, beispielsweise wenn ein Kind explizit nicht möchte, dass seine Eltern bei der Einvernahme anwesend sind.

#### Einfluss des Völkerrechts auf das neue Prozessrecht

Das Recht auf Beizug der Eltern bei polizeilichen Einvernahmen von Jugendlichen ist in den zürcherischen kantonalen Regelungen für das Jugendstrafverfahren nicht gewährleistet. Die Praxis der Stadtpolizei wird u. a. damit begründet, dass sich Unmündige bei ihren Aussagen frei fühlen sollen und keine Angst vor den Reaktionen der Eltern haben müssen. Eltern werden auf andere Weise – wie durch die Benachrichtigung über die Einleitung des Verfahrens und durch die Gewährung der Akteneinsicht – in das Verfahren einbezogen.

Bekanntlich wird ab 2011 erstmals in der Schweiz das bisherige kantonale Prozessrecht vereinheitlicht und auf Bundesebene geregelt. Die neue Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (JStPO), deren Inkrafttreten auf den 1. Januar 2011 vorgesehen ist, bestimmt nun in Art. 4 JStPO:

«<sup>1</sup> Für die Anwendung dieses Gesetzes sind der Schutz und die Erziehung der Jugendlichen begleitend. Alter und Entwicklungsstand sind angemessen zu berücksichtigen.

<sup>2</sup> Die Strafbehörden achten in allen Verfahrensstadien die Persönlichkeitsrechte der Jugendlichen und ermöglichen ihnen, sich aktiv am Verfahren zu beteiligen. Vorbehältlich besonderer Verfahrensvorschriften hören sie die Jugendlichen persönlich an.

<sup>3</sup> Sie sorgen dafür, dass das Strafverfahren nicht mehr als nötig in das Privatleben der Jugendlichen und in den Einflussbereich ihrer gesetzlichen Vertretung eingreift.

<sup>4</sup> *Sie beziehen, wenn es angezeigt scheint, die gesetzliche Vertretung und die Behörden des Zivilrechts ein».*

Nach neuem Recht haben somit Strafbehörden Eltern bei der Einvernahme von Jugendlichen beizuziehen, wenn dies angezeigt scheint und mit dem Gebot des Schutzes und der Erziehung



der Jugendlichen vereinbar ist. Andererseits haben Eltern ein Recht auf Teilnahme, sofern dies nicht mit den Anforderungen des Einschreitens der Strafjustiz oder den Interessen des oder der Jugendlichen selbst in Konflikt gerät (Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005, BBl 2006, 1085 ff., 1356).

Eine weitere relevante Bestimmung für unsere Frage ist Art. 13 JStPO:

*«Die oder der beschuldigte Jugendliche kann in allen Verfahrensstadien eine Vertrauensperson beiziehen, sofern die Interessen der Untersuchung oder überwiegende private Interessen einem solchen Beizug nicht entgegenstehen.»*

Art. 13 geht über Art. 4 Abs. 4 JStPO hinaus und legt das Recht von Minderjährigen fest, auf ihr Gesuch hin den Beizug einer Vertrauensperson zu verlangen. Nach dieser Bestimmung besteht somit ein bedingtes Recht auf Beizug einer Vertrauensperson, das *in allen Verfahrensstadien* (somit auch bei der Einvernahme durch die Polizei) von Jugendlichen geltend gemacht werden kann. Diese Bestimmung wurde nicht unumstritten in das neue Gesetz eingefügt. Im Rahmen der parlamentarischen Debatte war der Nationalrat zuerst mehrheitlich gegen die Einführung von Art. 13. Die nationalrätliche Minderheit und der Ständerat, die sich im Einigungsverfahren durchsetzten, waren dagegen der Meinung, dass die Anwesenheit einer Vertrauensperson ausschliesslich Vorteile im Verfahren bringe. Es gehe insbesondere darum, dass Jugendliche in angemessener Weise betreut werden (Jositsch, Amtliches Bulletin [AB] 2009 Nationalrat [N] 270; zur parlamentarischen Debatte: Anne Pictet, La personne de confiance dans la justice pour les mineurs: une présence désormais garantie dans la loi, avec réserves, Schweizer Bulletin der Kinderrechte, Band 15, Nr. 2, Juni 2009, S. 14). Der Bundesrat legte in der parlamentarischen Debatte dar, dass die Vertrauensperson ein Instrument sei, das international und in der Praxis einzelner Kantone bereits vorgesehen ist. Der Bundesgesetzgeber solle die Möglichkeit des Beizugs einer Vertrauensperson daher einheitlich regeln (Blocher, AB 2007 Ständerat [S] 1069; Widmer-Schlumpf, AB 2008 S 879).

Auf internationaler Ebene sieht die *UN-Kinderrechtskonvention* namentlich in Art. 40 Abs. 2 lit.b iii vor, dass das beschuldigte Kind ein Recht darauf hat, «seine Sache unverzüglich durch eine zuständige Behörde oder ein zuständiges Gericht, die unabhängig und unparteiisch sind, in einem fairen Verfahren entsprechend dem Gesetz entscheiden zu lassen, und zwar in Anwesenheit eines rechtskundigen oder anderen geeigneten Beistandes sowie – sofern dies nicht insbesondere in Anbetracht des Alters oder der Lage des Kindes als seinem Wohl widersprechend angesehen wird – in Anwesenheit seiner Eltern oder seines Vormunds». «Kind» gemäss Kinderrechtskonvention ist jede Person, die «das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt». Die Gewährleistungen der Kinderrechtskonvention gelten somit für alle beschuldigten Minderjährigen. Der Kinderrechtsausschuss weist darauf hin, dass die Anwesenheit eines Rechts- oder angemessenen Beistandes nicht nur während des Gerichtsverfahrens, sondern in allen Verfahrensstadien einschliesslich während der Befragung des Kindes durch die Polizei gewährleistet werden muss. Eltern oder gesetzliche Vertreter sollten auch anwesend sein, weil sie dem Kind psychologische und emotionale Unterstützung gewähren können. Das heisst aber nicht, dass Eltern Verteidigungsrechte haben oder in den Entscheidungsprozess involviert werden. Auf Gesuch des Kindes bzw. seines Beistandes hin oder für die Wahrung des Kindeswohles kann ausserdem die zuständige Behörde die Anwesenheit der Eltern während des Verfahrens beschränken oder ausschliessen (Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 10 [2007], Children's rights in juvenile justice, 25 April 2007, CRC/C/GC/10, Ziff. 52 f.).

Konkret mit der schweizerischen Praxis hat sich der Ausschuss des Europarates zur Verhinderung von Folter (CPT) in seinem Bericht 2007 an die Schweiz auseinandergesetzt. Der Ausschuss hat sich namentlich mit den Zürcher Verhältnissen befasst und die herrschende Praxis als unhaltbar beurteilt. Aber auch die neue, künftige schweizerische Regelung der JStPO findet der CPT nicht ausreichend, weil das festgelegte Recht auf Beizug einer Vertrauensperson nicht als zwingend gelte. Nach Auffassung des CPT sollten angehaltene Minderjährige ohne Anwesenheit einer erwachsenen Vertrauensperson und/oder eines Anwaltes bzw. einer Anwältin keine Erklärung zur vor-

geworfenen Straftat abgeben und kein diesbezügliches Dokument unterschreiben (Bericht des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe [CPT] über dessen Besuch in der Schweiz vom 24. September bis 5. Oktober 2007, Ziff. 51 f.).

Gemäss Bundesrat stellt die Möglichkeit, eine Vertrauensperson beizuziehen, eine Konkretisierung des in Art. 4 Abs. 1 JStPO verankerten Grundsatzes dar, wonach für die Anwendung der Jugendstrafprozessordnung der Schutz und die Erziehung der Jugendlichen wegleitend sind. Sie ist Ausfluss der Persönlichkeitsrechte der Jugendlichen, die gemäss Art. 4 Abs. 2 JStPO von den Strafbehörden in allen Verfahrensstadien zu achten sind (Widmer-Schlumpf, AB 2008 S 879). Sinn und Zweck der Regelung ist die Entlastung von Jugendlichen, die im Strafverfahren mitwirken müssen. Jugendliche Beschuldigte sind aufgrund ihres Alters und ihres Entwicklungsstandes besonders schutzwürdig. Sie sind nicht in der Lage, selbständig zu handeln und brauchen in einer solchen Situation deshalb Unterstützung. Die Vertrauensperson übt die gleiche Funktion wie Vertrauenspersonen im Erwachsenenstrafrecht bzw. nach Opferhilfegesetz aus. Sie leistet psychologischen Beistand und psychische Unterstützung (Widmer-Schlumpf, AB 2008 N 1227; Widmer-Schlumpf, AB 2008 S 879).

Es stellt sich die Frage, ob die Vertrauensperson die elterliche Mitwirkung vertreten oder aber ergänzen soll. Einerseits spricht sich die Botschaft dafür aus, dass die Vertrauensperson gegebenenfalls zur gesetzlichen Vertretung hinzukommt (BBl 2006, 1085 ff., S. 1360; so auch Begleitbericht zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über das Schweizerische Jugendstrafverfahren, Bundesamt für Justiz, Bern, Juni 2001). In der parlamentarischen Debatte wurde andererseits betont, dass die Funktion der Vertrauensperson wenn immer möglich von den Eltern übernommen werden soll. Viele im Jugendstrafprozess involvierte Jugendliche lebten allerdings in defizitären familiären Verhältnissen und hätten vielleicht keine persönliche Unterstützung im Kreise der Eltern oder Verwandten. Es müsse deswegen für die Jugendlichen auch möglich sein, eine andere erwachsene Person beizuziehen (Inderkum, AB 2007 S 1068 und AB 2009 S 95; zur Rolle der Vertrauensperson s. auch Daniel Jositsch/Angelika Murer, Die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung: Ein Balanceakt zwischen Rechtsstaat und Erziehungsgrundsatz, ZStrR 127 [3/2009], S. 290 ff., S. 310 f.).

Die Polizei ist spätestens im Hinblick auf das Inkrafttreten der neuen Jugendstrafprozessordnung also gut beraten, darauf zu achten, dass Minderjährige bei Einvernahmen von Anfang an gemäss Art. 13 JStPO einen Anspruch auf Beizug einer erwachsenen Vertrauensperson haben. Dieser darf nur dann unterbleiben, wenn die Interessen der Untersuchung oder überwiegende private Interessen entgegenstehen. Die Ausnahmeregelung ist an enge Voraussetzungen zu knüpfen, deren Kriterien erst noch ausgearbeitet werden müssen. Andernfalls droht eine Aushöhlung dieses neuen Rechts. Kinder und Jugendliche sind auf ihre neuen Rechte aufmerksam zu machen. Wie der Bundesrat in der parlamentarischen Beratung dargelegt hat, besteht ausserdem die Möglichkeit, gegen die Nichtzulassung oder den Ausschluss einer Vertrauensperson Beschwerde zu erheben. Einer solchen Beschwerde kommt jedoch keine aufschiebende Wirkung zu. Sie führt somit nicht zu einer Verfahrensverzögerung (Widmer-Schlumpf, AB 2008 S 879). Andererseits haben Eltern gestützt auf Art. 4 Abs. 4 JStPO ein bedingtes Recht darauf, an den Einvernahmen ihrer Kinder durch die Polizei teilzunehmen. Dazu können sie sogar nach Art. 12 JStPO gezwungen werden (dieser Artikel sieht vor, dass die gesetzliche Vertretung im Verfahren mitzuwirken hat, wenn die Jugendstrafbehörde dies anordnet). Es gibt aber auch Umstände, in denen die Mitwirkung der Eltern eingeschränkt werden muss. Für das Bundesamt für Justiz ist das der Fall, wenn auch die Eltern der vorgeworfenen Straftat beschuldigt werden; wenn die Straftat das Ergebnis von elterlichen Kindsmisshandlungen oder Kindsmisbrauchshandlungen ist oder wenn die Kinder von den Eltern sich selbst überlassen wurden. In diesen Fällen stehen sich Kinder- und Elternrechte entgegen; eine Interessenabwägung muss von der zuständigen Behörde vorgenommen werden. Das Bundesamt für Justiz empfiehlt dabei, die Mitwirkung der Eltern nicht vollständig auszuschliessen, sondern sie persönlich einzuladen und von den Kindern zeitlich getrennt und mit dem erforderlichen Geschick anzuhören (Begleitbericht VE JStPO, S. 79). Im Zweifelsfall sollte unseres Erachtens bei der Interessenabwägung dem Grundsatz des Kindeswohls hohe Priorität zukommen.

## **Weitere Auswirkungen der neuen Strafprozessgesetzgebung auf den Ablauf der polizeilichen Einvernahme**

Nach geltender Rechtslage hat die Verteidigung einer beschuldigten Person kein Recht darauf, bereits bei den polizeilichen Einvernahmen im Ermittlungsverfahren teilzunehmen. Gleiches gilt mit Bezug auf den sofortigen freien Kontakt mit einer festgenommenen beschuldigten Person (Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005, BBI 2006, 1085 ff., S. 1193 f.). Man spricht in diesem Zusammenhang vom sog. «Anwalt der ersten Stunde». Gemeint ist die Frage, welche Verteidigungsrechte einer beschuldigten Person zu welchem Zeitpunkt einzuräumen sind (Albertini Gianfranco/ Fehr Bruno/Voser Beat [Hrsg.], *Polizeiliche Ermittlungen, Ein Handbuch der Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs zum polizeilichen Ermittlungsverfahren gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung, Zürich/Basel/Genf 2008, S. 250*). Das Bundesgericht hielt fest, dass aus der Bundesverfassung und Art. 6 Abs. 3 EMRK kein uneingeschränktes Recht auf freien Kontakt mit der Verteidigung seit der ersten Einvernahme durch die Polizei abgeleitet werden kann (BGE 126 I 153 ff., E. 4d).

Auch hierzu reagierten internationale Ausschüsse, namentlich der UN-Menschenrechtsausschuss, der UN-Ausschuss gegen Folter (CAT) und der Ausschuss der Europarates zur Verhinderung von Folter (CPT) (BBI 2006, 1085 ff., S. 1193 f.). Die neue Strafprozessordnung sieht vor, dass bei polizeilichen Einvernahmen die Verteidigung der beschuldigten Person anwesend sein und Fragen stellen kann (Art. 159 Abs. 1 StPO). Abs. 2 derselben Bestimmung gesteht einer vorläufig festgenommenen Person bei polizeilichen Einvernahmen das Recht zu, mit ihrer Verteidigung frei zu verkehren. Diese Bestimmungen gelten sinngemäss auch für das Jugendstrafverfahren, da die JStPO diesbezüglich keine spezifischen Vorschriften vorsieht (nach Art. 3 Abs. 1 JStPO sind die Bestimmungen der StPO anwendbar, wenn die JStPO keine besondere Regelung kennt. Die Jugendstrafprozessordnung ist somit *lex specialis* zur Eidgenössischen Strafprozessordnung.)

Ein Recht auf Beizug einer Anwältin bzw. eines Anwaltes besteht allerdings nur ab der vorläufigen polizeilichen Festnahme im Sinne von Art. 217 ff. StPO (Art. 219 Abs. 2 StPO), nicht aber bereits bei einer polizeilichen Anhaltung im Sinne von Art. 215 f. StPO (nach diesem Artikel kann die Polizei im Interesse der Aufklärung einer Straftat eine Person anhalten und wenn nötig auf den Polizeiposten bringen). Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter kritisierte in seinem Bericht, dass die neue Jugendstrafprozessordnung nicht das Recht auf Beizug einer anwaltlichen Vertretung vom Beginn der Freiheitsentziehung an festhält und keine spezifischen Vorschriften für den Ablauf polizeilicher Befragungen vorsieht (Bericht des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe [CPT] zu dessen Besuch in der Schweiz vom 25. September bis 5. Oktober 2007, Ziff. 51). Der Bundesrat erklärte, dass die betroffene Person berechtigt ist, eine Verteidigung zu bestellen, sobald ihr eine Straftat vorgeworfen wird (Antwort des Schweizerischen Bundesrates auf den Bericht des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe [CPT], Ziff. 48). Die polizeiliche Anhaltung diene nur der Feststellung der Identität einer Person und der Klärung, ob sie eine Straftat begangen hat oder sonst damit in Zusammenhang zu bringen ist. Die polizeiliche Festnahme richte sich dagegen ausschliesslich gegen Personen, gegen die ein konkreter Tatverdacht bereits bestehe. Die Anhaltung mit Verbringen auf den Polizeiposten muss aber in sinngemässer Anwendung von Art. 219 Abs. 5 StPO (der vorsieht, dass eine vorläufige Festnahme der Anordnung durch vom Bund oder vom Kanton ermächtigte Polizeiangehörige bedarf, wenn sie länger als drei Stunden dauert) insgesamt deutlich weniger als drei Stunden dauern (dazu Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005, BBI 2006, 1085 ff., S. 1224).

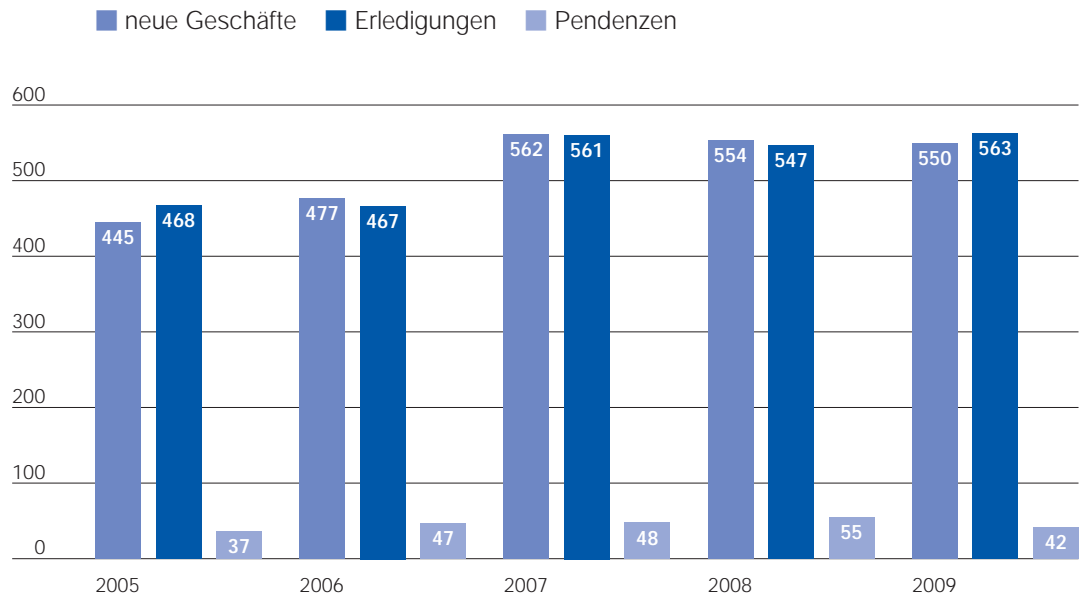
Die Stadtpolizei wird ab Januar 2011 berücksichtigen müssen, dass ein Recht auf Beizug eines Anwaltes bzw. einer Anwältin von den Beschuldigten von der ersten Einvernahme an geltend gemacht werden kann, sobald gegen die betroffene Person ein konkreter Tatverdacht besteht. Dieser Anspruch gilt sowohl gemäss Erwachsenen- als auch Jugendstrafverfahren. Bei polizeilichen Einvernahmen können somit künftig Jugendliche verlangen, dass eine Vertrauensperson und/oder ein Anwalt bzw. eine Anwältin dabei sind. Das neue Jugendstrafverfahren genügt den Anfor-

derungen der Kinderrechtskonvention allerdings noch nicht, weil es nur das Recht auf Beizug eines Beistands gewährt; die internationalen Vorschriften fordern stattdessen eine zwingende – wenn auch nicht unbedingt juristische – professionelle Unterstützung des Kindes in jedem Jugendstrafrechtsfall. Eltern dürften dieses Erfordernis im Regelfall nicht erfüllen, weil sie primär für die psychologisch-emotionale Unterstützung des Kindes beigezogen werden (Ursina Weidkuhn, *Jugendstrafrecht und Kinderrechte*, Diss. Zürich/Basel/Genf 2009, S. 48). Im Vergleich zur bisherigen Praxis bedeutet die Einführung dieser neuen Bestimmungen für die Stadtpolizei jedenfalls gewichtige Änderungen. Eine eingehende Beschäftigung mit den hier behandelten Fragen und eine entsprechende Schulung der Polizistinnen und Polizisten werden helfen, den neuen Anforderungen im polizeilichen Alltag gerecht zu werden.

# Statistik

## 1. Übersicht

Im Jahre 2007 sind die Geschäftseingänge sprunghaft um mehr als 20% angestiegen (Durchschnitt der vorangegangenen 10 Jahre: 452 neue Geschäfte pro Jahr) und haben sich in den beiden folgenden Jahren auf diesem hohen Niveau eingependelt. Im Jahr 2009 sind 550 Geschäfte neu eingegangen. Zusammen mit den als «Anfragen» erfassten Fällen (vgl. unten, Abschnitt 5) hat die Arbeitslast der Ombudsstelle weiter zugenommen. Da im Jahre 2009 insgesamt 563 Geschäfte abgeschlossen werden konnten, blieb die Anzahl penderter Geschäfte weiterhin tief; am 31. Dezember 2009 waren 42 Geschäfte pendent. Sie sind alle im Berichtsjahr eingegangen; ältere Geschäfte sind keine mehr offen.



## 2. Angaben zu den im Jahr 2009 neu eingegangenen Geschäften

### Externe/interne Geschäfte

Der Anteil der verwaltungsexternen Geschäfte beträgt 72% (394 Geschäfte), derjenige der verwaltungsinternen Fälle (Personalgeschäfte) 28% (156 Geschäfte). Das entspricht den Vorjahreszahlen (27%, 151 Geschäfte). Auffällig bleibt auch in diesem Jahr bei einem insgesamt ausgewogenen Geschlechterverhältnis (50% Männer/49% Frauen) die Verteilung bei den verwaltungsinternen Fällen: Rund doppelt so viele Frauen als Männer haben sich an die Ombudsstelle gewandt.

	männliche Personen	weibliche Personen	juristische Personen	Summe
Externe Geschäfte	221 (40%)	169 (31%)	4 (1%)	394 (72%)
Interne Geschäfte	56 (10%)	100 (18%)	–	156 (28%)
Total	277 (50%)	269 (49%)	4 (1%)	550 (100%)

### Verteilung auf Departemente und Dienstabteilungen

Die 550 neuen Geschäfte verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Dienstabteilungen (in die Kategorie «Übrige» fallen alle Abteilungen mit weniger als drei Ombuds-Geschäften):

			davon interne Personal-Geschäfte
Allgemeine Verwaltung	15	2.7%	
Stadtkanzlei			6
Personalversicherungen			4
Übrige			5

Präsidialdepartement	27	4.9%		
Bevölkerungsamt			24	
Übrige			3	3
Finanzdepartement	46	8.4%		
Steueramt			29	2
Liegenschaftenverwaltung			12	2
Übrige			5	3
Polizeidepartement	59	10.7%		
Stadtpolizei			44	4
Stadtrichteramt			9	1
Schutz & Rettung			4	1
Übrige			2	
Gesundheits- und Umweltdepartement	66	12.0%		
Stadtspital Waid			7	7
Stadtspital Triemli			10	4
Umwelt- und Gesundheitsschutz			4	
Pflegezentren			17	15
Altersheime			15	13
Städtische Gesundheitsdienste			5	
Übrige			8	5
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	28	5.1%		
Entsorgung+Recycling			11	
Grün Stadt Zürich			8	5
Tiefbauamt			8	1
Übrige			1	1
Hochbaudepartement	18	3.3%		
Immobilien-Bewirtschaftung			6	5
Amt für Baubewilligungen			7	
Amt für Hochbauten			3	2
Übrige			2	1
Departement der Industriellen Betriebe	30	5.5%		
Elektrizitätswerk			4	2
Verkehrsbetriebe			24	8
Übrige			2	
Schul- und Sportdepartement	37	6.7%		
Schulamt			7	5
Fachschule Viventa			6	6
Sportamt			4	3
Volksschule			16	10
Übrige			4	2
Sozialdepartement	218	39.6%		
Amt für Zusatzleistungen			37	4
Soziale Dienste			123	14
Soziale Einrichtungen u. Betriebe			16	9
Vormundschaftsbehörde (inkl. der von den Sozialen Diensten ausgeführten Mandate)			22	
Asylorganisation			6	3
Übrige			14	7
andere Zuständigkeit	6	1.1%	6	
Total	550	100.0%	550	156

### Eingangsart

Mündlich (Telefon, persönliche Anmeldung)	435	(79%)
Schriftlich (Brief, Fax, E-Mail)	115	(21%)

### 3. Persönliche Angaben zu den Beschwerdeführenden

#### Vorbemerkung

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

#### Alter

Die Personen, die im Jahre 2009 die Dienste der Ombudsstelle in Anspruch genommen haben, verteilen sich auf folgende Altersgruppen:

bis Alter 20	21–34	35–49	50–64	65–79	ab Alter 80
2%	15%	31%	40%	10%	2%

#### Staatsangehörigkeit

Wie im Vorjahr besteht der überwiegende Teil der Klientinnen und Klienten aus Schweizerinnen und Schweizern. Die übrigen Beschwerdeführenden gehören 21 verschiedenen Nationen an. Am zweithäufigsten stammen Klientinnen und Klienten aus Deutschland. Auch die Häufigkeit der weiteren Staaten, aus denen Angehörige die Ombudsstelle aufsuchen, entspricht in etwa derjenigen der ausländischen Wohnbevölkerung in Zürich.

#### Wohnort

8048 Altstetten	34
8004 Kreis 4	32
8003 Kreis 3	29
8037 Wipkingen	29
8046 Affoltern	28
8055 Heuried	26
8049 Höngg	22
8050 Oerlikon	21
8038 Wollishofen	19
8008 Kreis 8	19
8051 Schwamendingen	18
8052 Seebach	18
8006 Kreis 6	18
8032 Neumünster	17
8057 Hirschwiesen	12
8047 Albisrieden	10
Übrige (weniger als 10 Geschäfte)	57
<b>Stadt Zürich</b>	<b>409</b>
übrige Gemeinden im Kanton Zürich	104
<b>Kanton Zürich</b>	<b>513</b>
Kanton St. Gallen	7
Kanton Aargau	5
Übrige Kantone	21
<b>Schweiz</b>	<b>546</b>
Ausland	4



## 4. Bearbeitung und Ergebnisse

### Verfahrensdauer

Die Verfahrensdauer zwischen Erstkontakt (meist telefonische Anmeldung für eine Sprechstunde) bis zur definitiven Erledigung eines Geschäftes beträgt im Durchschnitt aller 563 Geschäfte, die im Jahre 2009 abgeschlossen werden konnten, 54 Tage. Drei Viertel aller Geschäfte konnten innert zwei Monaten abschliessend bearbeitet werden.

bis 10 Tage	11–30 Tage	31–60 Tage	61–90 Tage	91–180 Tage	181–365 Tage
85	161	168	66	58	25
15%	29%	30%	12%	10%	4%

### Abklärungen

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

Mündliche Auskünfte der Verwaltung	723
Vernehmlassungen der Verwaltung	503
Besichtigungen durch die Ombudsstelle	9

### Erledigungsart

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

- in 472 Fällen (84 %) durch entsprechende Protokollierung nach persönlicher oder telefonischer Bekanntgabe des Abklärungs- bzw. Vermittlungsergebnisses
- und in 91 Fällen (16 %) in Form eines Schlussberichts.

### Ergebnisse

Eine klassische parlamentarische Ombudsstelle hat typischerweise folgende drei Hauptaufgaben:

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

Gleich wie im Vorjahr beträgt der Bereich der reinen Beschwerdeprüfung 23%. Der Vermittlungsanteil hat mit 30% (2008: 34%) wieder leicht abgenommen und derjenige von Information und Beratung dementsprechend zugenommen. Unter der Spalte «Rückzug» sind diejenigen 53 Fälle (2008: 51) separat erfasst worden, in denen nach Eröffnung des Geschäfts eine Abklärungs- oder Vermittlungstätigkeit der Ombudsstelle nicht mehr nötig wurde.

Nur in 66 Fällen kam es zu einer Abweisung bzw. blieb die Vermittlung ergebnislos. Bei 228 Geschäften führten Beschwerdeprüfung und Vermittlungstätigkeit zu teilweiser oder gänzlicher Gutheissung bzw. zu einer Vermittlungslösung.

Bei den verwaltungsinternen Geschäften macht der Anteil der Beratungs- und Informationsfälle fast die Hälfte aus. Hervorzuheben ist, dass 51 von 55 internen Geschäften, bei denen eine Beschwerdeprüfung und/oder Vermittlung vorgenommen wurde, zu einem positiven Ergebnis geführt haben.

Eine aussagekräftige Auswertung der in den 563 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:

	<b>Beschwerdeprüfung</b>			<b>Beschwerde und Vermittlung*</b>			<b>Vermittlung**</b>			<b>Information und Beratung</b>	<b>Rückzug, Intervention nicht mehr nötig</b>	<b>Total</b>
	Gutheissung	teilweise Gutheissung	Abweisung	Gutheissung bzw. erfolgreich	teilweise Gutheissung/Vermittlungslösung	Abweisung bzw. erfolglos	erfolgreich	teilweise erfolgreich	erfolglos			
Externe Geschäfte	22	36	53	26	30	4	40	23	5	126	36	401
Interne Geschäfte	8	8	2	7	10	1	8	10	1	90	17	162
<b>zusammen</b>	<b>30</b>	<b>44</b>	<b>55</b>	<b>33</b>	<b>40</b>	<b>5</b>	<b>48</b>	<b>33</b>	<b>6</b>	<b>216</b>	<b>53</b>	<b>563</b>
Prozentual	5%	8%	10%	6%	7%	1%	9%	6%	1%	38%	9%	100%

\* Vermittlung im Anschluss an eine Beschwerde

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

## 5. Anfragen

Unter «Anfragen» sind Anliegen zu verstehen, die wegen geringen Bearbeitungs- bzw. Erledigungsaufwandes die Eröffnung eines eigentlichen Geschäftes nicht rechtfertigen. Zu dieser Kategorie zählen auch Hilfsgesuche, zu deren Behandlung die Ombudsstelle nicht zuständig ist und deren AbsenderInnen sie an geeignete Beschwerde-, Vermittlungs- und Beratungsstellen weiterweist. Zusätzlich zu den Geschäften hat die Ombudsstelle im Jahre 2009 insgesamt 888 derartige Anfragen behandelt, die gegenüber dem Vorjahr erheblich zugenommen haben (2008: 760 Anfragen). Die Zunahme betrifft hauptsächlich diejenigen Anfragen (425 gegenüber 315 im Vorjahr), welche die Zürcher Stadtverwaltung anbelangen und für welche die Ombudsstelle zuständig ist:

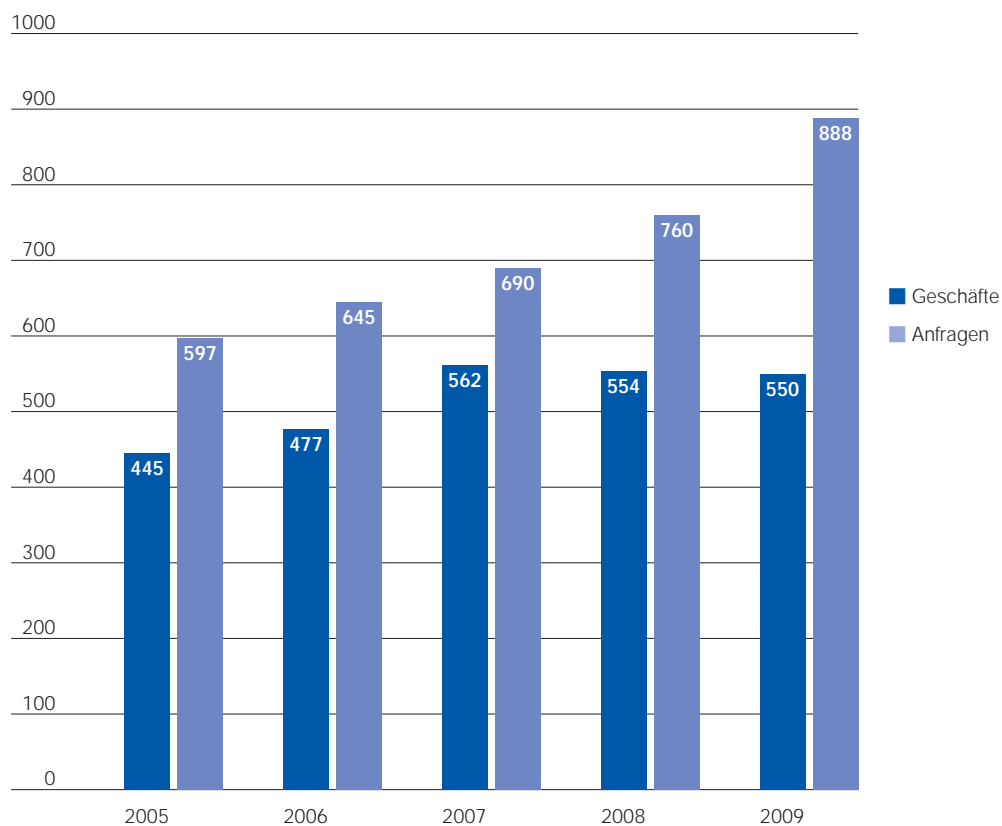
Stadtverwaltung (städt. Ombudsstelle zuständig)	425
Rechtsmittelverfahren / Gericht	29
kantonale Steuerangelegenheiten	18
nicht-städtische ausländerrechtliche Fragen	17
nicht-städtische Sozialversicherung	31
nicht-städtische Krankenkassenprobleme	15
nicht-städtische Patientenfragen	29
privates Arbeitsvertragsrecht	28
Privatversicherung	4
privates Mietvertragsrecht	27
privatrechtliche Konsumentenschutzfragen	21
übrige privatrechtliche Probleme	26
übrige	218
<b>Total</b>	<b>888</b>

# Ausgewählte Zahlen zum Mehrjahresvergleich 2005–2009

## 1. Geschäftslast

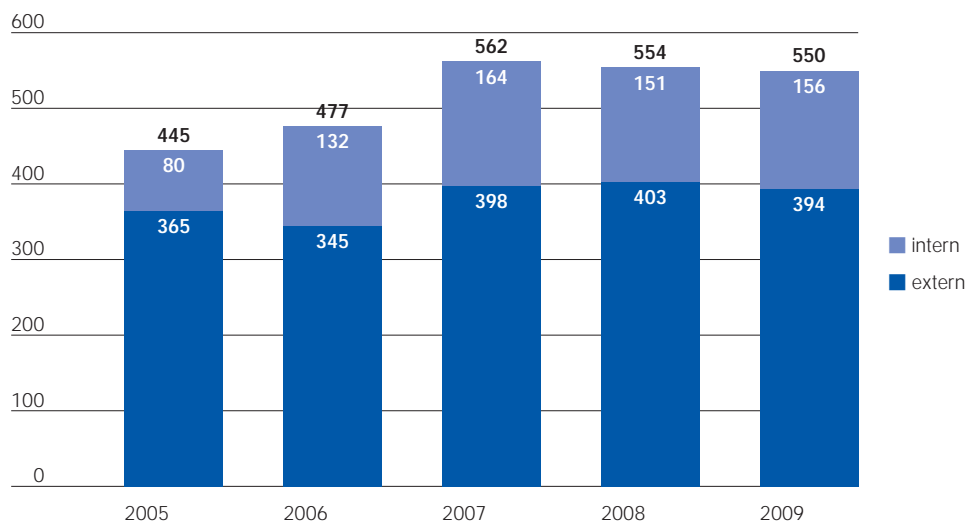
Die Geschäftslast der vergangenen fünf Jahre setzt sich zusammen aus der Anzahl der im betreffenden Jahr eingegangenen Geschäfte und Anfragen:

### Geschäftslast 2005–2009

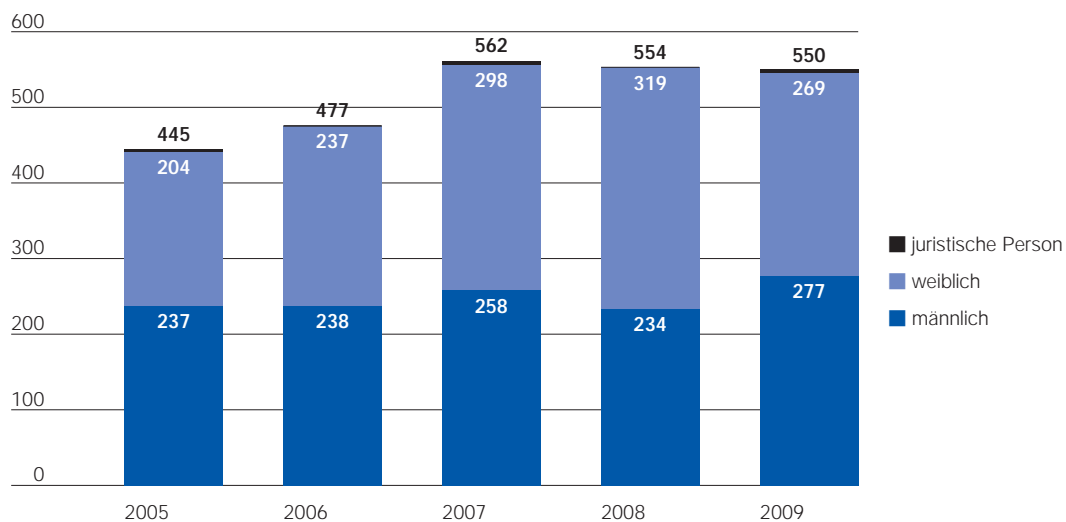


## 2. Aufteilung der Geschäfte

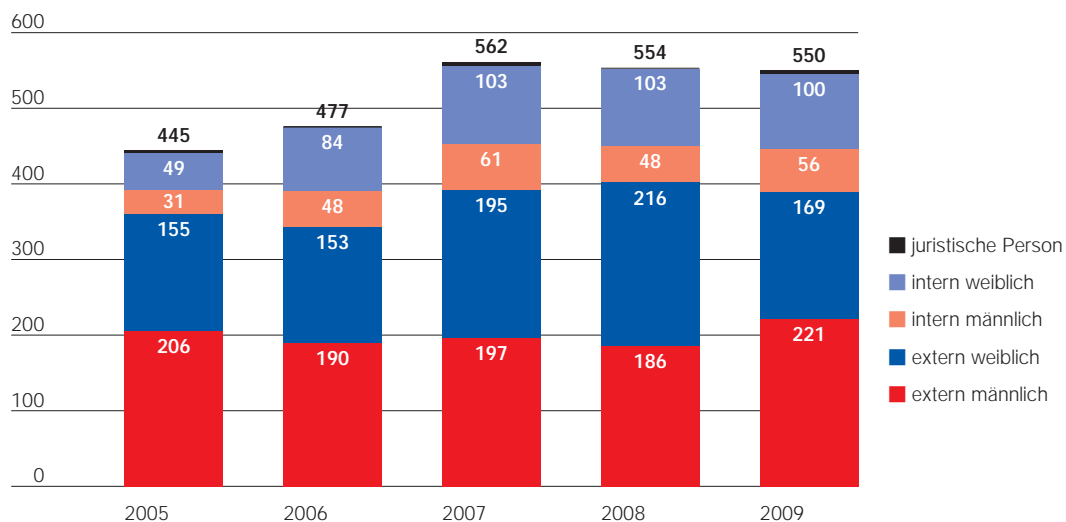
### Geschäfte 2005–2009: Anteil interne Personalgeschäfte



### Geschäfte 2005–2009: Geschlechterverhältnis

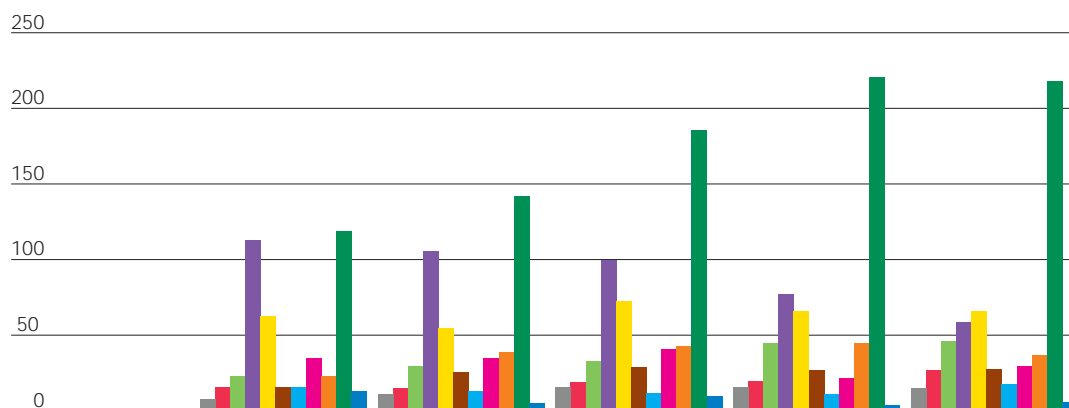


### Geschäfte 2005–2009: intern/extern nach Geschlechtern



### 3. Verteilung der Geschäfte auf Departemente und Dienstabteilungen

#### Geschäfte 2005–2009 nach Departementen



	2005	2006	2007	2008	2009
■ Allgemeine Verwaltung	8	11	16	16	15
■ Präsidialdepartement	16	15	19	20	27
■ Finanzdepartement	23	30	33	45	46
■ Polizeidepartement	113	106	100	77	59
■ Gesundheits- und Umweltdepartement	63	55	73	66	66
■ Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	16	26	29	27	28
■ Hochbaudepartement	16	13	12	11	18
■ Departement der Industriellen Betriebe	35	35	41	22	30
■ Schul- und Sportdepartement	23	39	43	45	37
■ Sozialdepartement	119	142	186	221	218
■ andere	13	5	10	4	6

#### Geschäfte 2005–2009 nach Dienstabteilungen

	alle Geschäfte					davon interne Geschäfte				
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Allgemeine Verwaltung										
Stadtkanzlei			4	6	6			1	3	3
Personalversicherungen		3	8	6	4			1	2	3
Erdgas Zürich AG		3								
Übrige	8	5	4	4	5	1	2		3	2
Präsidialdepartement										
Bevölkerungsamt	10	10	14	12	24				2	
Übrige	6	5	5	8	3	1	1	4	4	3
Finanzdepartement										
Steueramt	16	11	14	24	29	1	1	1	3	2
Liegenschaftsverwaltung	6	15	17	17	12	1	2	1	3	2
Übrige	1	4	2	4	5		3	1	2	3
Polizeidepartement										
Stadtpolizei	95	85	75	61	44	4	10	8	6	4
Stadtrichteramt	12	11	9	9	9		1			1
Schutz & Rettung	5	6	8	6	4	3	4	3	3	1
Übrige	1	4	8	1	2			1		

	alle Geschäfte					davon interne Geschäfte				
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Gesundheits- und Umweltdepartement										
Stadtärztlicher Dienst				3					2	
Stadtspital Waid	3	9	6	6	7	3	8	5	6	7
Stadtspital Triemli	14	10	13	11	10	12	8	11	7	4
Pflegezentren	19	10	25	16	17	12	7	21	15	15
Altersheime	10	9	12	15	15	6	9	9	13	13
Städtische Gesundheitsdienste	3	8		4	5	1	5		2	
Umwelt- und Gesundheitsschutz	8	4	5	6	4	1	1	2		
Stiftung Alterswohnungen	3		5	3		1		3		
Übrige	3	5	7	2	8	1	4	4	1	5
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement										
Entsorgung+Recycling	10	18	17	14	11	1	5	2	2	
Grün Stadt Zürich		3	3	6	8				4	5
Tiefbauamt	3	4	8	7	8		1	3	1	1
Übrige	3	1	1		1	1	1	1		1
Hochbaudepartement										
Amt für Städtebau	3					2				
Amt für Hochbauten					3					2
Immobilien-Bewirtschaftung	4	4	6	4	6	4	4	6	3	5
Amt für Baubewilligungen	7	6	3	3	7		1			
Übrige	2	3	3	4	2		1	1	3	1
Departement der Industriellen Betriebe										
Wasserversorgung WVZ	3	3	5			1	2	4		
Elektrizitätswerk EWZ	7	9	6	3	4	1	1	3		2
Verkehrsbetriebe VBZ	25	23	30	17	24	5	5	14	5	8
Übrige				2	2				1	
Schul- und Sportdepartement										
Schulamt	8			8	7	6			6	5
Volksschule	6	22	18	19	16	3	13	12	9	10
Sportamt	3	9		5	4	1	4		3	3
Fachschule Viventa				8	6				7	6
Übrige	6	8	25	5	4	4	8	20	3	2
Sozialdepartement										
Departement	4	6	3				1	1		
Amt für Zusatzleistungen	14	21	26	26	37					4
Soziale Dienste	73	83	93	150	123	1	8	7	10	14
Vormundschaftsbehörde u. -Mandate	20	13	30	12	22		1			
Soziale Einrichtungen u. Betriebe	3	8	13	20	16	1	7	8	13	9
Asylorganisation			6	4	6			3	1	3
Übrige	5	11	15	9	14	1	3	3	2	7
andere Zuständigkeit	13	5	10	4	6				1	
<b>Total</b>	<b>445</b>	<b>477</b>	<b>562</b>	<b>554</b>	<b>550</b>	<b>80</b>	<b>132</b>	<b>164</b>	<b>151</b>	<b>156</b>

#### 4. Wohnort der Klientinnen und Klienten

	2005	2006	2007	2008	2009
8001 Kreis 1	10	15	11		
8003 Kreis 3	24	17	25	25	29
8004 Kreis 4	19	22	31	27	32
8005 Kreis 5		15		13	
8006 Kreis 6	12	20	20	12	18
8008 Kreis 8		17	14	11	19
8032 Neumünster	13	14	24	15	17
8037 Wipkingen	27	17	22	20	29
8038 Wollishofen	23	20	32	18	19
8045 Giesshübel	10		11	11	
8046 Affoltern	12	18	23	21	28
8047 Albisrieden	16	21	22	20	10
8048 Altstetten	26	25	22	24	34
8049 Höngg	10	15	17	23	22
8050 Oerlikon	10	22	25	30	21
8051 Schwamendingen	12	17	19	30	18
8052 Seebach	10	12	12	24	18
8053 Witikon	11			12	
8055 Heuried	13	16	26	22	26
8057 Hirschwiesen	19	20		28	12
Übrige (weniger als 10 Geschäfte)	43	44	57	35	57
<b>Stadt Zürich</b>	<b>320</b>	<b>367</b>	<b>413</b>	<b>421</b>	<b>409</b>
übrige Gemeinden im Kanton Zürich	70	70	91	90	104
<b>Kanton Zürich</b>	<b>390</b>	<b>437</b>	<b>504</b>	<b>511</b>	<b>513</b>
Kanton Aargau	17		16	9	5
Kanton St. Gallen	7				7
Übrige Kantone (weniger als 5 Geschäfte)	26	36	28	27	21
<b>Schweiz</b>	<b>440</b>	<b>473</b>	<b>548</b>	<b>547</b>	<b>546</b>
Ausland	5	4	14	7	4



## 5. Verfahrensdauer

### Anzahl Geschäfte erledigt innerhalb von ... Tagen

	2005	2006	2007	2008	2009
bis 10 Tage	109 23%	100 22%	115 20%	83 15%	85 15%
11-30 Tage	120 26%	156 33%	158 28%	165 30%	161 29%
31-60 Tage	123 26%	106 23%	164 29%	180 33%	168 30%
61-90 Tage	50 11%	52 11%	59 11%	58 11%	66 12%
91-180 Tage	51 11%	44 9%	55 10%	49 9%	58 10%
181-365 Tage	15 3%	9 2%	10 2%	12 2%	25 4%

### Durchschnittliche Verfahrensdauer in Tagen

	2005	2006	2007	2008	2009
	46	42	43	47	54