



# Bericht 2021

50

Jahre  
Ombudsstelle  
Stadt Zürich



Sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderats

Gestützt auf Art. 137 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 13. Juni 2021 erstattet der Ombudsmann dem Gemeinderat der Stadt Zürich Bericht über seine Tätigkeit im Jahr 2021.

Es ist der 50. Bericht der Ombudsstelle, die am 1. November 1971 installiert worden ist. Als nunmehr vierter Ombudsmann nach Jacques Vontobel, Werner Moser und Claudia Kaufmann ist es mir eine Freude und Ehre, Ihnen diesen Jubiläumsbericht vorzulegen. Die Ombudsstelle durfte während des vergangenen halben Jahrhunderts stets das uneingeschränkte Vertrauen und die volle Unterstützung des Gemeinderats erfahren. Dafür sind meine Vorgänger, meine Vorgängerin und ich sehr dankbar. Und es ist eine besondere Ehre, dass der Gemeinderatspräsident und die Stadtpräsidentin einige Gedanken zum Jubiläum der Ombudsstelle mit uns teilen.

Neben einem Rückblick auf das Berichtsjahr, das vom Jubiläum geprägt war, beschäftigt sich der Ombudsmann mit dem aktuellen und wichtigen Thema Rassismus und legt seine Haltung dazu dar. Neu ist die Rubrik «Agenda», welche die wichtigsten Termine und Auftritte des Ombudsmanns im Berichtsjahr dokumentiert.

Leitthema der diesjährigen Ausgabe sind **das Recht und seine Bindungswirkung für die Verwaltung**. Eine der Aufgaben des Ombudsmanns ist es, in Beschwerdefällen zu prüfen, ob die Stadtverwaltung die rechtlichen Vorgaben eingehalten hat (Art. 135 Abs. 1 der Gemeindeordnung). Die Stadtverwaltung hat sich im Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern, aber auch als Arbeitgeberin immer an die gesetzlichen Grundlagen zu halten, auch wenn diese ab und zu eine einfachere oder bequemere Lösung erschweren oder sogar verunmöglichen. Dort, wo der Gesetzgeber einen Spielraum gewährt, kann und soll ihn die Verwaltung nutzen und nach kreativen Lösungen suchen. In den allermeisten Fällen gelingt dies sehr gut.

Immerhin 40 % aller auf der Ombudsstelle behandelten Beschwerden werden von städtischen Angestellten vorgebracht, weshalb es sich lohnt, dem Leitthema folgend, einen genaueren Blick auf die rechtlichen Grundlagen zu richten. Das städtische Personalrecht weist einige Besonderheiten auf, die nicht immer allen damit befassten Personen bekannt sind. Eine Übersicht über wichtige Bestimmungen des städtischen Personalrechts weist auf häufige Stolperfallen hin, die dessen korrekte Anwendung immer wieder erschweren.

Auch die Fallbeispiele folgen dem Leitthema und widmen sich der Bedeutung der gesetzlichen Grundlagen sowie Fragestellungen und Problemen, die sich bei der konkreten Rechtsanwendung ergeben können. Den Abschluss macht wie immer die Statistik.

Ich freue mich über Hinweise, Lob und Kritik.

Zürich, Mai 2022

Pierre Heusser  
Ombudsmann der Stadt Zürich

## **Impressum**

### **Redaktionsadresse**

Ombudsstelle der Stadt Zürich  
Oberdorfstrasse 8, 8001 Zürich, T 044 412 00 30

### **Redaktion**

Team der Ombudsstelle

### **Fotografien**

Christoph Küenzi

### **Gestaltung**

Züriblau, Geomatik + Vermessung, Stadt Zürich

### **Druck**

Printshop, Geomatik + Vermessung, Stadt Zürich

# Inhalt

<b>Bericht 2021</b>	<b>3</b>
<b>Das Berichtsjahr: Im Zeichen des Jubiläums, im Dienste des Rechts</b>	<b>6</b>
<b>Agenda</b>	<b>9</b>
<b>Mit der Klagemauer schaffte sich Zürichs Stadtpräsident ein Problem vom Hals</b> Mischa Schiwow, Präsident des Gemeinderats 2021/2022	<b>10</b>
<b>Glückwünsche des Stadtrats zum Jubiläum der Zürcher Ombudsstelle</b> Corine Mauch, Stadtpräsidentin	<b>13</b>
<b>Rassismus? In der Stadt Zürich?</b> Die Sicht des Ombudsmanns auf ein Dauerthema	<b>16</b>
<b>Stolperfallen im städtischen Personalrecht</b>	<b>20</b>
<b>Fallbeispiele aus der Praxis</b>	<b>32</b>
Fallbeispiel 1: ...soweit betrieblich möglich	32
Fallbeispiel 2: Teurer Regen	36
Fallbeispiel 3: Gut gemeint, schlecht erklärt	39
Fallbeispiel 4: Kind in Gefahr?	42
Fallbeispiel 5: Prüfung nicht bestanden, Lohn zurückgefordert	45
Fallbeispiel 6: Online-Dienste: Wenn schon, denn schon	48
Fallbeispiel 7: «Corona-Prämie»: Zwischen Stuhl und Bank	51
Fallbeispiel 8: Das lange Warten auf den Lohn	54
Fallbeispiel 9: Wann ist die Wohnung warm genug?	57
Fallbeispiel 10: Strafanzeige gegen einen Achtjährigen?	60
<b>Statistik 2021</b>	<b>64</b>
Übersicht	65
Geschäfte	66
Anfragen	74
<b>Das Team der Ombudsstelle</b>	<b>78</b>

# Das Berichtsjahr: Im Zeichen des Jubiläums, im Dienste des Rechts

## 50 Jahre Ombudsstelle

Im Berichtsjahr feierte die Ombudsstelle ihr 50-jähriges Bestehen. Mit einem schönen Anlass im Kulturmarkt wurde dieser runde Geburtstag mit über 100 Gästen gebührend gefeiert. Die Ansprachen des Gemeindepräsidenten Mischa Schiwow und der Stadtpräsidentin Corine Mauch sind in diesem Bericht in schriftlicher Form wiedergegeben (S. 10 und 13). Prof. Christa Tobler ordnete das Ombudswesen in den Europäischen Kontext ein und verwies auf die Gründe, warum Ombudsstellen eine Erfolgsgeschichte sind. Ombudsmann Pierre Heusser hob den Wert von Ombudsstellen für das Verhältnis von Bürger und Staat hervor. Musikalisch umrahmt wurde der Anlass von der Formation Ströihöfer, und der fulminante Abschluss des offiziellen Teils gehörte Renato Kaiser. Beim anschliessenden reichhaltigen Apéro hatten die Gäste Gelegenheit für Gespräche und Begegnungen.

An der Feier wurde auch die Jubiläumspublikation «Im Dienste des Rechts» präsentiert, in der zehn Autorinnen und Autoren sich mit der Geschichte, der Gegenwart und der Zukunft des Ombudswesens beschäftigten. Die Publikation kann kostenlos auf der Ombudsstelle bezogen werden.

Im Rahmen der Jubiläumsfeierlichkeiten konnte der Ombudsmann in diversen Medien über die Geschichte der Ombudsstelle berichten und die Bedeutung des Ombudswesens für eine moderne Demokratie betonen (siehe «Agenda» auf S. 9). Er nutzte die Gelegenheit, um auf den Mangel hinzuweisen, dass es auf eidgenössischer Ebene noch immer keine Ombudsstelle gibt, vielen Anläufen und ausgewiesenem Bedarf zum Trotz.

### Leitthema: Bindung der Verwaltung an das Recht

«Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.»

So einfach und klar steht es in Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung. Die Umsetzung in der Praxis ist dann weniger einfach. Denn für den Staat, und insbesondere für eine moderne Verwaltung, die dynamisch und zeitgemäss agieren will und muss, und die teilweise im Wettbewerb mit Privaten steht, ist es eine grosse Herausforderung, sich an diesen an sich klaren Grundsatz zu halten. Es gibt neben dem Recht zahlreiche andere Kräfte, seien es politische, ökonomische, gesellschaftliche oder mediale, die ebenfalls stark auf das Verwaltungshandeln einwirken.



Felix Schöpfer hat dies in seinem Beitrag in der Jubiläumspublikation eindrücklich dargelegt (Recht im Spannungsverhältnis von Verwaltung, Politik und anderen Grössen, in: Im Dienste des Rechts, S. 50 ff.).

Wie bereits im Jahresbericht 2020 angesprochen (siehe dort auf S. 7) ist die Bindung der Verwaltung an das Recht eines der Leitmotive des Ombudsmanns. Denn die Gemeindeordnung (Art. 135 Abs. 1) verpflichtet den Ombudsmann, abzuklären, «ob die Stadtverwaltung nach Recht und Billigkeit verfährt». Deshalb befasst sich der vorliegende Bericht aus praktischer Sicht mit der Bedeutung des Rechts für das richtige Handeln der Verwaltung. Und deshalb beschäftigen sich auch die Fallbeispiele allesamt in

der einen oder anderen Weise mit der Bedeutung, Anwendung und Durchsetzung der rechtlichen Grundlagen (S. 32 ff.).

### **Stolperfallen im Personalrecht**

Das städtische Personalrecht setzt dem Handeln der Stadt Zürich als Arbeitgeberin einen gesetzlichen Rahmen, aber auch gesetzliche Schranken. Das Personalrecht unterscheidet sich teilweise deutlich vom privaten Arbeitsrecht. Und immerhin 40 % der Geschäfte, welche die Ombudsstelle im Berichtsjahr behandelt hat, betrafen sogenannte Personalgeschäfte, also Fälle, in denen sich eine städtische Angestellte oder ein städtischer Angestellter über Probleme am Arbeitsplatz beschwert haben. Da sich die Personalgeschäfte in aller Regel aufwendiger gestalten als die Bürgerinnenbeschwerden, beanspruchen diese Fälle einen verhältnismässig höheren Anteil der Ressourcen der Ombudsstelle, vermutlich mindestens die Hälfte. Dem Ombudsmann und seinem Team begegnen in den Personalfällen immer wieder ähnliche Fragen und Themen, die zu Unstimmigkeiten oder Konflikten führen.

Dabei fällt auf, dass die zuständigen Personen immer wieder Wissenslücken aufweisen, die oftmals am Anfang einer Unklarheit oder einer Unstimmigkeit stehen. In vielen Fällen hätte ein Konflikt vermieden oder früher deeskaliert werden können, wenn allen Beteiligten der personalrechtliche Rahmen und die geltenden Regeln bekannt gewesen wären. Ein Überblick über die häufigsten Stolperfallen (S. 20 ff.) soll helfen, sich mit den Besonderheiten des städtischen Personalrechts vertraut zu machen. Und in Abbildung der anteilmässigen Bedeutung schildern auch vier der zehn präsentierten Fallbeispiele Personalfälle (S. 32 ff.).

### **Rassismus**

Immer wieder werden Beschwerden an die Ombudsstelle herangetragen, in denen Bürgerinnen und Bürger, aber auch Angestellte der Stadt Zürich, von rassistischen Erlebnissen berichten. Die Ombudsstelle hat bereits in früheren Jahresberichten darüber geschrieben. Aber auch die institutionelle Seite des Rassismus, die in der Regel den Boden für individuelle Diskriminierung legt, war schon vermehrt Thema in früheren Berichten der Ombudsstelle. Der Ombudsmann ist einerseits Beisitzer in der interdepartementalen Arbeitsgruppe «Städte-Koalition gegen Rassismus», und moderiert andererseits den «Runden

Tisch gegen Rassismus», den die Stadtpolizei mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft durchführt. Gleichzeitig hat die öffentliche Wahrnehmung des Themas in den letzten Jahren stark zugenommen. Dies ist Grund genug, um einen ausführlichen Blick auf die Bemühungen der Stadt Zürich gegen Rassismus zu werfen (S. 16 ff.).

### **Pandemie**

Auch das Berichtsjahr stand unter dem Einfluss der Pandemie. Wie bereits im letzten Jahr dargelegt (Jahresbericht 2020, S. 12), hat die Pandemie die Arbeit der Ombudsstelle spürbar erschwert. Ombudsarbeit lebt vom persönlichen Kontakt, von Begegnungen, von Gesprächen am runden Tisch. All dies war zeitweise nicht, oder nur eingeschränkt möglich. Natürlich kann vieles auch telefonisch oder in einer Video-Besprechung geklärt werden, aber das Zwischenmenschliche und die Emotionen kommen dabei regelmässig zu kurz. Denn in den Geschäften der Ombudsstelle geht es sehr häufig genau um das Feinstoffliche, das nicht Gesagte oder die Gefühlslage. Umso erfreulicher ist es, dass seit März 2022 persönliche Gespräche wieder zur Regel werden.

### **Ausblick**

Für das Jahr 2022 sind weitere Schritte zur Modernisierung der Ombudsstelle geplant. So ist per Januar 2022 die elektronische Dossierführung und Archivierung eingeführt worden, und die Ombudsstelle ist nun an das städtische W-LAN angeschlossen. Es ist überdies geplant, die Webseite und den Werbeauftritt der Ombudsstelle neu zu gestalten.

In der Teamorganisation steht die Aktualisierung der Stellenbeschreibungen an, und damit eine noch bessere Klärung der Zuständigkeiten, Kompetenzen und Stellvertretungen innerhalb des Teams.

### **Personelles**

Von Januar bis Dezember 2021 hat MLaw Vera Huter das Team der Ombudsstelle als juristische Praktikantin verstärkt. Ihr freundliches Wesen und ihre hilfsbereite Art wurden vom Ombudsmann und seinem Team sehr geschätzt. Mit ihrer ruhigen, aber gleichzeitig verbindlichen und selbständigen Arbeitsweise konnte Frau Huter ihre Geschäfte zu guten Ergebnissen führen und war eine grosse Unterstützung.

Von Juni 2021 bis März 2022 war Marianne Gafner in der Beratung/Administration angestellt.

Wie schon im Vorjahr konnte die Ombudsstelle Lou Jacot-Guillarmod dazu gewinnen, das Team aushilfsweise ab November 2021 während einiger Monate in der Beratung/Administration zu verstärken.

Aktuell sind im ersten Halbjahr 2022 eine Praktikantin und ein Praktikant auf der Ombudsstelle tätig, MLaw Lill Faivre und MLaw Dominik Elmiger Bernal.

#### **Dank**

Der Ombudsmann dankt den Mitgliedern des Gemeinderats für die gute Zusammenarbeit, insbesondere den Mitgliedern der Geschäftsleitung sowie der Geschäftsprüfungskommission. Weiter gilt ein besonderer Dank den Mitgliedern des Stadtrats und allen Angestellten der städtischen Verwaltung. Eine gute Zusammenarbeit mit ihnen ist die Voraussetzung dafür, dass der Ombudsmann und sein Team mit ihrer Arbeit überhaupt Wirkung erzielen können.

Der Ombudsmann dankt seinen amtierenden und ehemaligen Kolleginnen und Kollegen auf den anderen kommunalen und kantonalen parlamentarischen Ombudsstellen für den anregenden Austausch. Ein besonderer Dank für die vielen Tipps und Gespräche gebührt seiner stellvertretenden Ombudsfrau, Katharina Landolf, aber auch seiner Vorgängerin Claudia Kaufmann und seinem Vorgänger Werner Moser. Den Austausch mit Prof. Walter Haller, einem der Pioniere des Ombudswesens, sowie mit Karl Stengel, dem ehemaligen Ombudsmann von Winterthur, schätzt der Ombudsmann sehr. Ein Dankeschön für die tolle Zusammenarbeit gilt auch dem Leiter der Finanzkontrolle und dem Datenschutzbeauftragten, welche die beiden anderen parlamentarischen Institutionen der Stadt Zürich leiten.

Am meisten dankt der Ombudsmann aber seinem Team auf der Ombudsstelle (S. 78/79). Dieses hat ihn mit Tatkraft, mit hoher Sachkompetenz und im Berichtsjahr unter schwierigen Bedingungen bei der Erfüllung seiner Aufgaben grossartig unterstützt. Ohne diesen auch menschlich wertvollen Rückhalt wäre es für den Ombudsmann gar nicht möglich, seinen Auftrag zu erfüllen.

Zu guter Letzt dankt der Ombudsmann auch allen Ratsuchenden, die sich mit teilweise heiklen und persönlich belastenden Anliegen vertrauensvoll an ihn gewandt haben. Nicht immer, aber doch in den meisten Fällen konnten der Ombudsmann und sein Team eine befriedigende Beratung anbieten oder eine gute Lösung finden.



**Neben der Beratungstätigkeit nehmen der Ombudsmann und sein Team regelmässig weitere Termine und Verpflichtungen wahr. Eine Auswahl:**

## Januar

**29.**

Portrait in der Rubrik «Closing Bell» der Finanz und Wirtschaft

## März

**16.**

Portrait in der Personalzeitschrift «Das Blatt» der Musikschule Konservatorium Zürich

**29.**

Portrait in der Personalzeitschrift «Wegweiser» der Dienstabteilung Verkehr

## Mai

**12.**

Portrait und Interview in der Personalzeitschrift «Stapo-Info» der Stadtpolizei

**20.**

Pressekonferenz: Präsentation Jahresbericht 2020

**20.**

Bericht im Tages-Anzeiger über ein Fallbeispiel

**25.**

Bericht im Tagblatt der Stadt Zürich zu Whistleblowing

**25.–27.**

Teilnahme (online) am 12. Weltkongress des International Ombudsman Institute

## Juni

**10.**

Artikel in der Online-Zeitschrift «Das Lamm» zu Polizeigewalt

**10.**

Sitzung der Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz (VPO+) in Basel

## August

**4.**

Artikel in der NZZ zu Beziehungen am Arbeitsplatz

**12.**

Interview zum 50-Jahr-Jubiläum bei Tele Z

## September

**3.**

Referat zum Thema Sozialhilfe an einer Weiterbildungsveranstaltung der SP der Stadt Zürich

**17.**

Referat zum Thema Whistleblowing an einem Workshop des Rechtsdienstes des EWZ

**22.**

Referat über die Rolle und Aufgabe von Ombudsstellen an der Tagung für öffentliches Personalrecht

## Oktober

**21.–23.**

Seminar der deutschsprachigen parlamentarischen Ombudspersonen im Schloss Hofen, Lochau (Österreich)

**26.**

Bericht im Tagblatt der Stadt Zürich zum 50-Jahr-Jubiläum

**28.**

Jubiläumsfeier «50 Jahre Ombudsstelle» mit Vernissage der Jubiläumspublikation «Im Dienste des Rechts»

## November

**1.**

Interview zu 50 Jahren Ombudsstelle im Tagesgespräch von Radio SRF. Gleichentags Beitrag im Regionaljournal ZH/SH von Radio SRF

**2.**

Podiumsdiskussion «Ermessen in der Sozialhilfe» an der ZHAW

**9.**

Vorstellen der Ombudsstelle im Sozialzentrum Albisrieden

**19.**

Vorstellen der Ombudsstelle bei der Finanzkontrolle

**22.**

Moderation Runder Tisch gegen Rassismus der Stadtpolizei

**25.**

Sitzung VPO+ in Bern

Daneben stellen der Ombudsmann und sein Team die Arbeit der Ombudsstelle regelmässig im Rahmen von Aus- und Weiterbildungen der Stadtpolizei, der Sozialen Dienste sowie des Einführungskurses für neue Führungskräfte «StadtFührung» vor.

# Mit der Klagemauer schaffte sich Zürichs Stadtpräsident ein Problem vom Hals

Ich freue mich, als Gemeinderatspräsident im Rahmen des 50-Jahr-Jubiläums der Ombudsstelle ein paar Gedanken mit Ihnen teilen zu dürfen. Es gibt ja einen direkten Zusammenhang zwischen dem Gemeinderat und unserer Ombudsstelle, wobei ich Pierre Heusser sofort versichern möchte, dass der Gemeinderat zwar eine formelle und administrative Aufsicht über seine Stelle hat, aber auf keinen Fall eine inhaltliche. Das ist unbestritten seit 50 Jahren so und soll es auch bleiben.

## Der Jahresbericht als Chronik der Bruchstellen in unserer Gesellschaft

In meiner Zeit als Mitglied der Geschäftsprüfungskommission (GPK) war der Bericht der Ombudsfrau immer das Highlight des Jahres: Anders als die meisten der zahlreichen Berichte, welche wir zu prüfen hatten, versprach der Bericht der Beauftragten in Beschwerdesachen immer eine spannende Lektüre, zumal er – wie es der Ombudsmann Pierre Heusser in seinem Bericht 2020 ebenfalls getan hat – zu einem guten Teil aus Fallbeispielen besteht. Also aus einem konkreten Einblick in Vorkommnisse oder administrative Abläufe, die nicht so gelaufen sind, wie sie hätten laufen sollen. Es sind Beispiele, die illustrieren, wie es zwischen Bürgerinnen und Bürgern oder auch innerhalb der Verwaltung zu Missverständnissen kommen kann, wie es passieren kann, dass sich jemand benachteiligt fühlt oder auch manchmal zu Unrecht eine Benachteiligung vermutet, wo es keine gegeben hat. Diese Fallbeispiele, die herausgegriffen werden, weil sie eine Anzahl anderer Fälle illustrieren, veranschaulichen Probleme, die zwar manchmal von einem fehlerhaften Funktionieren der Ämter zeugen, sehr häufig aber schmerzliche Bruchstellen in der Gesellschaft aufzeigen.

Eine Vielzahl von Gesuchstellerinnen gelangt an die Ombudsstelle, weil sie sich an den Rand der Gesellschaft gedrückt fühlt – in vielen Fällen aus materiellen Gründen, aber manchmal auch wegen ihres Geschlechts oder ihrer Herkunft. Ich habe Frau Kaufmann einmal gesagt, dass sich ihr Bericht liest wie «Das Elend der Welt», das rund 900-seitige Werk aus dem Jahr 1993 des bekannten Soziologen Pierre Bourdieu, welches Zeugnis des alltäglichen Leidens an der Gesellschaft abgibt. Natürlich waren die sozialen Missstände im Frankreich der 1990er-Jahre ganz andere, als hier im reichen Zürich der 2020er-Jahre. Und trotzdem: Auch hier leben Menschen, die sich kaum über Wasser zu halten vermögen und auch hier sind die Begriffe

Ausgrenzung, Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe oder Sexismus keine Fremdworte. Gemäss einer vor kurzem veröffentlichten Studie der Universität Zürich zweifeln heute 17% der Befragten, dass sie an der Gesellschaft teilhaben können.

Vieles läuft in der Stadt Zürich gut oder gar vorzüglich, wir verfügen über einen Service Public und über Ämter, die sich voll und ganz für die Erfüllung der Aufgaben der Stadt einsetzen. Wir haben soziale Netzwerke, durch deren Maschen im Prinzip niemand fällt... Gerade, weil die Ombudsstelle kein Schiedsgericht ist, sondern informiert und zwischen verschiedenen Interessen und Sichtweisen vermittelt, ermöglicht sie Rückschlüsse nicht nur auf individuelle Befindlichkeiten, sondern auf kleine oder grössere Verletzungen und Verwerfungen, die sich unter der kaum fassbaren Oberfläche der Gesellschaft auftun.

Die Amtsträgerinnen und Amtsträger – seien sie im Stadt- oder Gemeinderat – die interessierten Bürgerinnen und Bürger unserer Stadt und natürlich auch die Verantwortlichen der Verwaltung müssen ein grosses Interesse haben, den jährlich erscheinenden Bericht sorgfältig zu lesen und seinen exemplarischen Stellenwert ernst zu nehmen.

## Warum gibt es die Ombudsstelle?

Folgende Fragen habe ich mir schon in meiner Zeit als GPK-Mitglied gestellt:

- Weshalb war es gerade die Stadt Zürich, die als erste Stadt überhaupt eine solche Ombudsstelle eingerichtet hat?
- Weshalb entstand die Idee in den späten 1960er-Jahren, als Zürich – nicht anders als die anderen Schweizer Städte – konservativen Werten verpflichtet war und kaum durch bahnbrechende Neuerungen aufgefallen war?

Pierre Heusser hat mir freundlicherweise ein paar Dokumente zur Entstehungsgeschichte der Ombudsstelle zur Verfügung gestellt. In einem Aufsatz beschreibt Walter Haller, der in den 60er-Jahren als Doktorand eine Dissertation über den schwedischen «Justitieombudsman» verfasst hat, wie die Idee aus den skandinavischen Ländern langsam aber sicher im angelsächsischen Raum Fuss fasste. Doch welches waren die Beweggründe des Gemeinderats von Zürich, Ende der 1960-er Jahre, sich auf das Experiment einzulassen?

Am 11. März 1966 beschliesst der Gemeinderat, eine neue Gemeindeordnung zu erlassen. Es wird eine 21-köpfige Kommission gebildet, welche in den kommenden drei Jahren 69 Sitzungen abhalten wird, um die neue städtische «Verfassung» zu beraten und auszuarbeiten. Eine gewaltige Arbeit für ein Feierabend-Parlament, das sich jeweils am Dienstagabend im Stadthaus oder im Sternen Oerlikon für rund zwei Stunden trifft. Ich kann den Aufwand aus eigener Erfahrung bezeugen, denn ich gehörte selbst während zweier Jahre derjenigen Kommission an, welche 48 Jahre später die Totalrevision genau dieser Gemeindeordnung vorgenommen hat.

Setzen wir uns gedanklich zurück in die Zeit, in welcher der Entscheid zur Schaffung einer Ombudsstelle gefällt worden ist:

- Wir schreiben die Jahre 1967, 68, 69... Bis zur Einführung des Frauenstimmrechts dauert es noch ein paar lange Jahre. Nur Männer gehören dem 125-köpfigen Gemeinderat an. Die Kommission, die sich mit der neuen Gemeindeordnung befasst, besteht aus 14 bürgerlichen Vertretern sowie sieben der Sozialdemokraten. Präsiert wird die Kommission vom FDP-Mann Dr. Jacques Vontobel – der später der erste Ombudsmann der Stadt sein wird.
- Es ist eine Zeit, in der zum Beispiel das noch bis 1972 geltende Konkubinsatsverbot von den Gemeinderäten verlangt, Konkubinsatsverhältnisse dem Statthalteramt zur Kenntnis und somit zur Auflösung unter Strafandrohung zu bringen.
- Es ist eine Zeit, in der «fürsorgerische» Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen noch gang und gäbe sind. Kinder und Jugendliche werden als Verdingkinder ausgebeutet und missbraucht. Junge Mütter werden unter Druck gesetzt, nicht eheliche Kinder weg- oder zur Adoption frei zu geben.
- Es ist eine Zeit, in der Tausende von Bürgerinnen und Bürgern überwacht und fichiert werden. Anstellungen und berufliche Karrieren werden auf diese Weise gezielt verhindert.

In dieser Zeit also, in der noch so viel – zumindest aus heutiger Sicht – empfundenes Unrecht gegen einzelne Menschen und Gruppen praktiziert wird, entscheidet der klar bürgerlich dominierte Gemeinderat, eine Stelle einzuführen, die potenziell all diese Missstände zum Thema machen könnte. Wieso?

### **Klagemauer und «Chlönerstelle» zur Entlastung des Stadtpräsidenten**

Im Stadtarchiv habe ich in den Protokollen der Kommission gestöbert. Ich hatte die Erwartung, eine passioniert geführte Diskussion zur Ombudsstelle zu verfolgen. Ich stellte mir vor, dass in den verrauchten Sitzungszimmern laut gestritten worden war über das damals bestimmte völlig revolutionäre Anliegen. Ich wurde ein wenig enttäuscht: Keine Gehässigkeiten, keine knappen Abstimmungen, keine emotional wirklich aufwühlenden Reden.

Am 19. Dezember 1967, an der 24. Sitzung, wird das Thema erstmals behandelt. Angeregt hatte die Schaffung der «Organisationsstelle» der Gemeinderat Paul Früh, in Bezugnahme auf das schwedische Modell. Der Rechtskonsultent Dr. Konrad Keller, erläutert die Idee des Ombudsmanns und hält fest, dass «die Einführung zwar tatsächlich in die Zuständigkeit des Gemeinderats fällt, dafür aber eine entsprechende Grundlage auf kantonaler Ebene fehlt». Er plädiert deshalb «auf Unzulässigkeit».

Das bringt ein Kommissionsmitglied namens Max Bill auf den Plan. Ja, es handelt sich um den bekannten Architekten, der eine Zeit lang für den Landesring im Gemeinderat war. Er verlangt, «dass man sich an inhaltlichen Punkten orientiert und notfalls die kantonalen Gesetze ändert». Andere Anwesende, die der Idee der Schaffung der Ombudsstelle nicht unbedingt gewogen sind, möchten eine Ablehnung jedenfalls nicht formaljuristisch begründet sehen. Dann kommt ein Plädoyer von Stadtpräsident Dr. Sigmund Widmer: Er wünscht, dass «das Problem» trotzdem weiterverfolgt wird. Zur Begründung seiner Zustimmung führt er aus: «Beim Stadtpräsidenten werden von den Bürgern oft die unmöglichsten Anliegen vorgebracht, wodurch sein Amt eine ausserordentliche, zusätzliche Belastung erfährt. Es würde sich ev. günstig auswirken, wenn in der Verwaltung eine Stelle vorhanden wäre, bei der solche Anliegen vorgebracht werden könnten.»

Der Kommissionspräsident Dr. Vontobel kommt zum Schluss, «dass ein Ombudsmann mit Entscheidungsbefugnissen bei unserer Rechtsordnung unmöglich ist». Er möchte deshalb einen Ombudsmann als eine Art Konsultativorgan einführen. Darauf macht der Rechtskonsultent einen Gegenvorschlag zur Anregung Früh beliebt: «Es könnte a) eine «unentgeltliche Rechtsauskunftsstelle» geschaffen werden oder b) eine Art «Klagemauer» oder «Chlönerstelle» ohne Befugnis zum materiellen Eingreifen.»

Die Kommission wird sich in Kürze einig, dass der Ombudsmann, wie er in der Anregung gefordert wird, unmöglich ist, aber seine Einführung in Form einer «Klagemauer» durchaus nützlich sein könnte. Schliesslich kommt die Idee, dass ein solcher Ombudsmann ohne Vollmachten vom Gemeinderat gewählt werden soll. Es müsste, wie Max Bill in einem abschliessenden Votum sagt, «von Seiten des Publikums und des Personals das Vertrauen gegenüber dieser Persönlichkeit vorhanden sein». «Sollte die Erfahrung wesentlich Negatives zeigen, müsste die Institution wieder abgeschafft werden.»

Nach rund zweistündiger Debatte schlägt am 19. Dezember 1967 sozusagen die Geburtsstunde des Zürcher Ombudsmanns. Es ist der Tag, an dem sich der Stadtpräsident die «Chlöner» vom Hals geschaffen hat, ohne dem Hüter der Klagemauer die Befugnis zu irgendwelchen Massnahmen in die Hand gegeben zu haben.

Den Rest kann ich abkürzen: Der Artikel 39 der bis Ende 2021 geltenden Gemeindeordnung (heute sind es die Artikel 131 bis 137) wird im März 1969 noch einmal beraten und geringfügig geändert. Das Volk gibt am 26. April 1970 seine Zustimmung, ohne dass die Schaffung der Ombudsstelle im Geringsten zum Zankapfel oder zum Politikum geworden wäre.

Jacques Vontobel nimmt am 1. November 1971 seine Arbeit als Ombudsmann auf. Er empfängt seine «Kundschaft» an zwei Tagen pro Woche. In den Sprechstunden macht er sich mit dem Anliegen vertraut und diktiert, noch während der Bittsteller in seinem Büro sitzt, eine Zusammenfassung des Begehrens. So bleibt es nicht bei einer mündlichen Beschwichtigung desselben. Die Verschriftlichung und die anschliessende Vernehmlassung bei den betroffenen Ämtern ermöglichen es, die Wirkung des Vorgehens zu überprüfen.

Es mag enttäuschen, dass der gemeinderätliche Entscheid von damals viel weniger durch Weitsicht bestimmt war, als durch den Wunsch der damaligen Ratsherren, zwei Fliegen auf einen Schlag zu erledigen: Eine Anregung ohne grosses Aufsehen umzusetzen und den schon damals zahlreichen «Wutbürgern» ein Büro anzubieten, wo sie ihr «Geklöne» ablassen konnten.

### **Neue Befugnisse für eine unverzichtbare Institution**

Ich bin froh, dass anlässlich der letztes Jahr vom Volk mit einer Zustimmung von 75% akzeptierten Revision der Gemeindeordnung, die Befugnisse des Ombudsmanns ein klein bisschen ausgeweitet werden konnten. Neu erstattet er nicht nur den unverzichtbaren Bericht an den Gemeinderat, den ich am Anfang erwähnt habe, sondern er ist seit dem 1. Januar 2022 befugt, «von sich aus tätig zu werden». Zu denken ist da etwa an Fälle, in denen der Ombudsmann bei der Untersuchung eines Beschwerdefalls auf andere Fehler der Verwaltung stösst und das öffentliche Interesse es gebietet, diesen nachzugehen. Möglich soll ein solches Tätigwerden auch sein, wenn etwa im Fall von Whistleblowing eine Betroffene oder ein Betroffener sich nicht exponieren kann oder wenn Medienberichte auf Fehler der Verwaltung hinweisen.

Ich wünsche Pierre Heusser und der Ombudsstelle weiterhin viel Erfolg in der nicht mehr wegzudenkenden Aufgabe für die Stadt Zürich.



Mischa Schiwow  
Präsident des Gemeinderats 2021/2022

# Glückwünsche des Stadtrats zum Jubiläum der Zürcher Ombudsstelle

Das Amt der Ombudsperson ist von grosser Bedeutung, und die Zürcher Ombudsperson geniesst ein erhebliches Mass an Aufmerksamkeit. Erstens, weil Zürich 1971 mit der Einführung der Ombudsstelle in der Schweiz seinerzeit Neuland betreten hat. Und zweitens ist das spezielle Augenmerk der Fachwelt und der Medien der schieren Grösse der Stadt Zürich geschuldet. Es sind schlicht viele Fälle und es sind viele unterschiedlich gelagerte Fälle, und darum sind die Erfahrungen und Berichte der Zürcher Ombudsstelle von grossem Interesse. Der jährliche Rechenschaftsbericht der Ombudsstelle jedenfalls wird in den Medien immer sehr rege reflektiert.

Das Präsidialdepartement, dem ich vorstehe, ist ein vergleichsweise kleines Departement. Es sind etwa 400 Mitarbeitende. Aber weil das Personenmeldeamt, das Zivilstands- und das Bestattungsamt sowie die Betreuungssämter meinem Departement zugeordnet sind, gibt es eben doch sehr viele Kontakte zwischen der Verwaltung und der Bevölkerung. Wir rechnen mit über einer Million pro Jahr. Bei dieser hohen Zahl ist es unvermeidlich, dass auch das Präsidialdepartement mit einigen Fällen im Geschäftsbericht der Ombudsstelle erscheint. Es waren 2020 insgesamt 16 Fälle – von 482 Fällen in der ganzen Verwaltung.

Ist das nun viel? Im Verhältnis zur Zahl der Kontakte ist es wohl eher eine bescheidene Grösse. Der entscheidende Punkt ist aber, dass diese Fälle – also Menschen, die für die Stadt arbeiten oder mit städtischen Stellen Kontakt hatten – sich an eine unabhängige und unparteiische Stelle wenden konnten, die sich dem Anliegen vorurteilsfrei, mit hoher Fachlichkeit, korrekt und fair – und kostenlos – angenommen hat.

Es ist aus Sicht der Bevölkerung und ebenso aus Sicht der Verwaltung elementar, dass bei Konflikten mit der Verwaltung eine niederschwellige Beschwerdestelle vorhanden ist.

- Weil die hohe Fachlichkeit allen Beteiligten hilft, den Sachverhalt zu verstehen.
- Weil damit Entscheide verständlicher und Fehlentscheide erkennbar werden.
- Weil alle Seiten etwas lernen können, was wichtig für ihre Arbeit oder für künftige Kontakte zur Verwaltung ist.
- Weil eine Beschwerdestelle oft deeskalierend einwirken kann.

In der Summe stärkt die Institution einer niederschwelligen und kostenlosen Beschwerdestelle das Vertrauen in das staatliche Handeln und die Rechtsstaatlichkeit. Die Ombudsstelle erzielt Wirkung nicht kraft einer Weisungs- oder Sanktionsmöglichkeit. Ihre Wirkung basiert letztlich auf der Integrität der Ombudsperson. Alle Beteiligten müssen sich darauf verlassen können, dass die Ombudsperson unvoreingenommen den Sachverhalt prüft, diesen erklären und nachvollziehbare Empfehlungen vermitteln und Handlungsanleitungen machen kann.

Es sind verschiedene Talente, die eine Ombudsperson besitzen muss. Juristin oder Jurist zu sein, das allein genügt nicht. Wichtige Eigenschaften sind die Fähigkeit zur Anteilnahme und Einfühlungsvermögen. Das sind Voraussetzungen um zu verstehen, wie ein Konflikt entstanden ist. Und das ist der erste Schritt zur Lösung eines Konflikts.

Als 1971 die Ombudsstelle institutionalisiert wurde, war die Stadt Zürich Pionierin. Heute, 50 Jahre später, können wir feststellen: Zürich ist nicht mehr alleine. Aber längstens nicht alle Kantone und leider auch nicht der Bund verfügen über Beschwerdestellen. Ich bedauere das, umso mehr, als ich nach 50 Jahren Ombudsstelle der Stadt Zürich ein ausnahmslos positives Fazit ziehen kann. Die Verwaltung vergibt sich nichts, die unabhängige Beurteilung von strittigen Fällen ist vielmehr lehrreich. Und für die Bevölkerung ist die Ombudsstelle ein Gewinn, wenn sie in vielen Fällen den Gang vor Gericht erspart.

Deshalb möchte ich auch den ehemaligen Ombudspersonen der Stadt Zürich speziell danken. Das hohe Ansehen des Amtes ist auch ihr Verdienst.



Corine Mauch, Stadtpräsidentin









# Rassismus?

## In der Stadt Zürich?

Es gehört zu den Aufgaben der Ombudsstelle, Fälle von Diskriminierung aller Art zu untersuchen, sei es in Einzelfällen, in denen eine Beschwerde an den Ombudsmann herangetragen wird, sei es in grundsätzlicher Hinsicht, wenn eine Diskriminierung institutioneller oder sogar struktureller Natur ist.

Seit vielen Jahren beobachtet und kommentiert die Ombudsstelle deshalb die Bemühungen der Stadt Zürich gegen Rassismus, aber auch gegen Racial und Ethnic Profiling. Schon 2005 hat die damalige Ombudsfrau in ihrem Jahresbericht auf das Thema im Zusammenhang mit Polizeikontrollen hingewiesen (Jahresbericht 2005, S. 27). Fünf Jahre später machte sie Racial und Ethnic Profiling zum Schwerpunktthema (Jahresbericht 2010, S. 10 ff.), was damals ein grosses Echo auslöste. Seither waren Rassismus und Racial Profiling immer wieder ein Thema in den Jahresberichten der Ombudsstelle (2011, S. 6; 2014, S. 40; 2017, S. 32).

In jüngster Zeit ist das Thema in der Öffentlichkeit noch viel präsenter geworden, man denke an die weltweite Black-Lives-Matter-Bewegung oder an die bis heute andauernde öffentliche Diskussion über den Umgang der Stadt Zürich mit rassistischen Häusernamen oder kolonialistischen Darstellungen im öffentlichen Raum. Im Dezember 2021 hat der UNO-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD) zum wiederholten Mal festgestellt, dass in der Schweiz die Massnahmen gegen Rassismus nach wie vor ungenügend seien, und dass es an unabhängigen Beschwerdestellen fehle (Bericht CERD/C/CHE/CO/10–12 vom 27. Dezember 2021). Grund genug, um einen Blick auf den aktuellen Stand der Bemühungen gegen Rassismus in der Stadt Zürich zu werfen.

### **Verpflichtung, gegen Rassismus vorzugehen**

Das internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (UNO-Antirassismuskonvention), die Europäische Menschenrechtskonvention, aber auch die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft verbieten es, dass Menschen unter anderem aufgrund ihrer Herkunft, ihrer «Rasse» (der Begriff wird immer wieder kritisiert), ihrer Hautfarbe, ihrer Sprache, ihrer Lebensform oder ihrer religiösen Überzeugung schlechter gestellt werden als andere. Die Stadt Zürich ist im November 2007 der Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus und Diskriminierung beigetre-

ten, einer Initiative der UNESCO, die ein internationales Netzwerk von Städten geschaffen hat, das sich mit einem gemeinsamen Aktionsplan gegen Rassismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit einsetzt. Seither publiziert die Stadt Zürich in regelmässigen Abständen einen Rassismusbericht. In der vom Stadtrat eingesetzten interdepartementalen Arbeitsgruppe ist auch der Ombudsmann mit beratender Stimme vertreten. Bisher drei Mal ist ein Rassismusbericht erschienen, in den Jahren 2009, 2013 und 2017. Im Jahr 2022 wird ein vierter Rassismusbericht veröffentlicht. Seit 2019 führt die Asylorganisation Zürich im Auftrag der Integrationsförderung der Stadt Zürich und der Fachstelle Integration des Kantons Zürich die Beratungsstelle ZÜRAS, die kostenlos Personen und Institutionen aus dem Kanton Zürich berät, wenn diese bei der Arbeit, im Umgang mit Behörden, in der Freizeit oder in der Nachbarschaft Rassismus oder Diskriminierung erleben.

Die Stadt Zürich ist sich also schon lange dessen bewusst, dass Rassismus, rassistische Diskriminierung sowie Racial und Ethnic Profiling trotz aller Bemühungen noch immer existieren, und dass deren Bekämpfung eine Daueraufgabe darstellt. Dass es noch viel Handlungsbedarf gibt, zeigen der erwähnte CERD-Bericht vom Dezember 2021, aber auch die regelmässige Berichterstattung von zivilgesellschaftlichen Organisationen eindrücklich auf. Die Stadt Zürich geht aktiv, mit einer klaren Haltung, aber auch mit konkreten Handlungen gegen die Auswirkungen von Rassismus vor. Einige Projekte wurden soeben erwähnt, andere werden nachfolgend vorgestellt.

### **Betroffenenperspektive als Ausgangspunkt für die Rassismus-Diskussion**

Rassismus beruht prinzipiell auf der Konstruktion von Unterschieden zwischen Menschen aufgrund willkürlich gewählter äusserlicher, körperlicher, kultureller und religiöser Merkmale, die als Zeichen ihrer «Abstammung» definiert werden. Vermeintliche oder tatsächliche Unterschiede werden zu Gruppenmerkmalen zusammengefasst, die pauschal das «Wesen» der Gruppe festlegen. Die Mitglieder dieser Gruppe werden nicht mehr individuell betrachtet, sondern jedem einzelnen Gruppenmitglied werden dieselben Merkmale zugeschrieben. So wird die Abgrenzung dieser anderen zur eigenen, dominierenden Gruppe zementiert und rassistische Diskriminierung legitimiert. Denn bei Rassismus geht es nicht nur um die Markierung



von Unterschieden, anhand derer die «Anderen» vom «Eigenen» getrennt werden, sondern auch darum, dieses «Anders-Sein» als Legitimation für die eigene Vormachtstellung zu nutzen.

Wann aber ist eine Handlung, eine Aussage, oder eine Hausbezeichnung rassistisch? Spätestens seit dem Rassismusbericht 2017 vertritt die Stadt Zürich diesbezüglich eine klare Haltung und geht nicht nur von einer engen strafrechtlichen Rassismusdefinition aus, sondern von einem breiteren sozialwissenschaftlichen Verständnis, das die Betroffenenperspektive ins Zentrum stellt: Rassismus ist eine Diskriminierungsform, bei der **die im Alltag erlebte Wirkung** einer Handlung, einer Aussage oder einer Schrift im Zentrum steht, und die sich oft mit anderen Benachteiligungsaspekten wie Geschlecht, Herkunft oder soziale Schicht überschneidet (Mehrfachdiskriminierung).

Oder in den Worten des Ombudsmanns ausgedrückt: Ob eine konkrete Handlung, eine Aussage oder eine Schrift möglicherweise als rassistisch zu betrachten ist, hängt nicht primär davon ab, ob sie von der verursachenden Person rassistisch gemeint war, sondern Ausgangspunkt muss sein, welche Wirkung sie auf eine betroffene Person hat. Es ist also nicht primär massgebend, ob ich rassistische Gedanken habe, wenn ich eine Schokoladenschaumspitze als M-Kopf bezeichne, sondern entscheidend ist, ob mein Gegenüber diese Aussage als rassistisch wahrnimmt. Eigentlich ist es eine Selbstverständlichkeit, dass die Deutungshoheit darüber, ob eine Handlung oder eine Aussage ausgrenzenden oder verletzenden Charakter hat, primär bei den Adressatinnen und Adressaten liegen muss. In anderen Bereichen wie den Bemühungen gegen Sexismus oder Behindertendiskriminierung hat sich diese Sichtweise längst durchgesetzt. Es gibt keinen Grund, im Bereich des Rassismus von etwas anderem auszugehen.

#### **Beispiel öffentlicher Raum:**

##### **Rassistische Hausbeschriftungen im Niederdorf**

Dieser Perspektivenwechsel macht aber vielen Menschen grosse Mühe. Das ist auch verständlich, denn niemand möchte als rassistisch gelten, nur weil man zeitlebens das M-Wort verwendet hat, ohne jemals damit herabsetzende oder entwertende Gedanken verbunden zu haben. Trotzdem ist dieser Perspektivenwechsel der einzig richtige Umgang mit dem Thema Rassismus, und fast immer ist es

für die sprechende Person vergleichsweise einfach, auf problematische Ausdrücke zu verzichten, während es für die betroffene Person vergleichsweise stark verletzend sein kann, weiterhin solchen als ausgrenzend erlebten Begriffen ausgesetzt zu sein.

Nachdem die Projektgruppe «Rassismus im öffentlichen Raum», in welcher der Ombudsmann ebenfalls mit beratender Stimme Einsitz hatte, im Auftrag des Stadtrats im März 2021 ihren Bericht «Möglichkeiten zum Umgang mit kolonialen Spuren im Stadtraum» veröffentlicht hat und nachdem die Stadt nun daran ist, als rassistisch eingestufte Hausbezeichnungen im Niederdorf zu entfernen oder abzudecken, gab es in der Politik und in der Bevölkerung heftige Reaktionen. Dabei werden meistens Argumente aus der eigenen Perspektive vorgebracht: Dass man einen Begriff nicht rassistisch gemeint habe, dass ein Begriff historisch gesehen nicht rassistisch geprägt war, oder dass man sich nicht eine bestimmte Wortwahl verbieten lassen wolle, nur, weil sich eine kleine Gruppe daran störe. Gemeinsam ist diesen Reaktionen, dass sie am Kern der Sache vorbeiziele: Denn es geht nicht um die Absicht, sondern um die Wirkung, die eine Hausinschrift bei People of Color hervorrufen kann. Sprache ist ein zentrales Mittel des gesellschaftlichen Zusammenlebens (siehe dazu den Jahresbericht der Ombudsstelle 2020), und auch Begriffe können rassistisch sein. Deshalb ist die Diskussion darüber sehr wichtig.

In der Empörung geht meistens unter, dass die Haltung der Stadt Zürich zum Umgang mit rassistischen oder kolonialen Spuren im öffentlichen Raum durchaus differenziert ist. Es ist nicht geplant, sämtliche kolonialen Spuren zu beseitigen und sämtliche Bezeichnungen, die jemanden stören könnten, zu entfernen oder zu überdecken. Vielmehr wird jeder Fall individuell betrachtet, und es wird jedes Mal eine Interessenabwägung vorgenommen, bei der auch historische, künstlerische und denkmalschützende Aspekte mitberücksichtigt werden. In vielen Fällen ist deshalb eine Dokumentation oder eine Kontextualisierung angemessen.

#### **Beispiel Stadtpolizei:**

##### **Racial Profiling und Runder Tisch gegen Rassismus**

Nachdem die Stadtpolizei zu Beginn etwas Mühe hatte, zu akzeptieren, dass auch in ihren Reihen Racial und Ethnic Profiling vorkommen, spricht, dass beim Entscheid zu

einer Personenkontrolle das Aussehen, die Hautfarbe oder die Herkunft einer Person mitspielen können, hat sie sich seit über zehn Jahren auf das Thema eingelassen, beschäftigt sich mit dem Thema in verschiedener Hinsicht und versucht, ihre Polizeiangehörigen zu sensibilisieren. Racial und Ethnic Profiling werden von der Stadtpolizei nicht toleriert. Bereits Ende 2011 hielt das Sicherheitsdepartement im strategischen Plan 2012–2016 fest: «Die Mitarbeitenden der Stadtpolizei verhalten sich gegenüber sämtlichen Bevölkerungsgruppen (Personen aller Nationalitäten, Religionen, Ethnien, Hautfarben sowie unterschiedlichster sexueller Orientierung) stets vorbildlich und korrekt und vermeiden jegliche Diskriminierung (wie z. B. Racial Profiling).»

Seit 2018 müssen die Polizeiangehörigen bei jeder durchgeführten Kontrolle auf einer App den Kontrollgrund aus einer vordefinierten Liste angeben. Allerdings lässt der häufigste Kontrollgrund «Verhalten und Erscheinen einer Person» viel Raum für Interpretation, und könnte auch ein allfälliges Racial Profiling beinhalten.

Allein mit technischen Hilfsmitteln lässt sich Racial Profiling aber nicht verhindern. Wichtig ist vor allem die Sensibilisierung und die Schulung der Polizeiangehörigen. Sie müssen wissen, was Racial Profiling ist, was man tun kann, um es zu verhindern und wie man seine inneren Bilder und verinnerlichten Stereotypen reflektieren und in Frage stellen kann. Und es braucht ein Bewusstsein dafür, dass Rassismus, wie jede Diskriminierungsform, auch eine institutionelle Seite hat. Es sind Strukturen, Gewohnheiten und Wertesysteme, die Rassismus erst möglich machen. Entscheidend ist deshalb eine Fehlerkultur, in der Rassismus nicht tabuisiert wird, sondern als wichtiges Thema anerkannt und diskutiert wird.

Seit dem Jahr 2010 treffen sich deshalb die Führung des Sicherheitsdepartements und der Stadtpolizei sowie weitere Polizeianghörige zweimal im Jahr mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft zum «Runden Tisch gegen Rassismus», einem Informationsaustausch, der viel zur gegenseitigen Vertrauensbildung beigetragen hat. Der Runde Tisch wurde im Rassismusbericht 2009 empfohlen und von der Stadtpolizei sogleich ins Leben gerufen. Der Runde Tisch gegen Rassismus ist ein wertvolles Instrument geworden, in dem sich die Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft über aktuelle Entwicklun-

gen in der Polizeiarbeit informieren können, und wo die Stadtpolizei von den zivilgesellschaftlichen Organisationen erfährt, welche Anliegen oder Probleme gerade aktuell sind.

### **Rassismus und rassistische Zuschreibungen in anderen Bereichen der Verwaltung**

Es gibt neben der Polizei aber auch andere Bereiche der Stadtverwaltung, in denen die Auseinandersetzung mit Rassismus wichtig ist, und die Mitarbeitenden der Stadt Zürich ebenfalls darauf achten müssen, nicht in die Falle einer stereotypen Zuschreibung zu tappen, wenn sie es mit Menschen anderer Hautfarbe, Religion, Kultur oder Ethnie zu tun haben. Und auch hier reicht es nicht aus, individuelles Fehlverhalten zu rügen, sondern das Augenmerk ist darauf zu richten, dass Rassismus in der ganzen Stadtverwaltung auch eine institutionelle und strukturelle Ebene hat.

Zu denken ist hier beispielsweise an das **Sozialdepartement**: Auch Sozialarbeitende sind nicht davor gefeit, in Rollenmuster zu verfallen oder das Gegenüber anhand von nicht zulässigen Merkmalen wie der Hautfarbe oder der Sprachkenntnisse anders zu behandeln bzw. zu beurteilen.

Ähnliche Fragen stellen sich im Bereich der **Schule**. Im Unterricht, bei der Klasseneinteilung, aber auch bei Elterngesprächen, an Elternabenden, bei Schulaufführungen und Liederabenden können Situationen entstehen, die von den betroffenen Kindern oder Eltern als rassistisch oder diskriminierend erlebt werden können.

Ausserdem hat sich **die Stadt Zürich als Arbeitgeberin** dazu verpflichtet, bei der Anstellung von neuem Personal, aber auch am Arbeitsplatz niemanden aufgrund seiner Herkunft, Hautfarbe oder Ethnie zu benachteiligen (Art. 3 Abs. 1 lit. k PR), und die Chancengleichheit zu fördern.

In all diesen Bereichen, und auch in anderen Tätigkeitsfeldern der Stadt Zürich (z. B. Stadtspitäler oder Pflegezentren), eigentlich überall, wo die Stadtverwaltung im direkten Kontakt mit der Bevölkerung steht, kommt es immer wieder zu Situationen, die von den Betroffenen als diskriminierend erlebt werden. Der Ombudsstelle werden jedes Jahr einige Fälle berichtet. Diese sind bei näherer und objektiver Betrachtung allerdings nicht immer dis-

kriminierend im Rechtssinne. So kann es beispielsweise sachlich gerechtfertigt sein, eine Person mit sprachlichen Defiziten für eine Stelle nicht zu berücksichtigen, auch wenn diese Person die Absage als rassistisch wahrnimmt. Es gilt, im Einzelfall genau hinzuschauen.

### **Die Beschäftigung mit und Bemühungen gegen Rassismus als Daueraufgabe**

Zum Schluss: Wo steht nun die Stadt Zürich bei der Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung, bei der Verhinderung von Racial und Ethnic Profiling? Die negative Sichtweise ist, dass wir uns alle erst am Anfang des Wegs befinden, dass es heute noch immer jeden Tag in den verschiedensten Lebensbereichen zu rassistischen Bemerkungen oder Vorfällen kommt und dass der Weg zu einer rassismusfreien Stadt Zürich noch weit ist. Die positive Betrachtungsweise ist aber, dass die Stadt Zürich im nationalen, und wohl auch internationalen Vergleich sehr gut dasteht, weil sie das Thema ernst nimmt und mit konkreten Massnahmen gegen Rassismus vorgeht. Die oben präsentierten Massnahmen und Angebote bezeugen dies.

Der Kampf gegen Rassismus und andere Formen der Diskriminierung ist für ein modernes Staatswesen eine Daueraufgabe, die Beharrlichkeit und Geduld erfordert. Gelingt es uns aber, aus einer Abwehrhaltung herauszufinden und eine offene Fehlerkultur zu leben, immer wieder unsere Haltungen, Handlungen, Routinen, Abläufe und Regelungen kritisch zu hinterfragen und den Betroffenen gut zuzuhören, dann erreichen wir alle miteinander Schritt für Schritt ein toleranteres und besseres Zusammenleben.

# Stolperfallen im städtischen Personalrecht

Das Personalrecht der Stadt Zürich weicht in vielem vom privaten Arbeitsrecht ab. Die Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht, PR) umfasst nicht weniger als 89 Artikel. In den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen (AB PR) sind es sogar deren 193. Zu dieser hohen Regelungsdichte kommt der ausführliche interne PR-Kommentar, der vom Rechtsdienst von Human Resources Management Zürich (HRZ) laufend à jour gehalten wird und der allen HR-Mitarbeitenden zur Verfügung steht. Dazu gibt es unzählige Reglemente, Formulare, Merkblätter und Tabellen, mit denen sich die wichtigsten personalrechtlichen Fragen beantworten lassen.

Die Ombudsstelle stellt bei der Behandlung von Personalfällen immer wieder erstaunliche Wissenslücken fest. Diese bestehen nicht nur bei den Angestellten und deren Vorgesetzten, bis in die höchste Führungsebene, sondern häufig auch bei Fachpersonen in den Personal- und HR-Abteilungen der Dienstabteilungen. Konflikte und Unstimmigkeiten am Arbeitsplatz werden oft dadurch verstärkt, dass den Beteiligten der personalrechtliche Rahmen und die vorhandenen Instrumente zu wenig bekannt sind.

Deshalb werden nachfolgend die häufigsten personalrechtlichen Stolperfallen präsentiert, denen die Ombudsstelle immer wieder begegnet. In aller Kürze werden jeweils die Rechtslage und, wenn es angezeigt ist, die Haltung des Ombudsmanns dargelegt. Damit verbunden ist die Hoffnung und Erwartung, dass es in Zukunft zu weniger Konflikten am Arbeitsplatz kommt, nur, weil die Beteiligten das Personalrecht nicht kennen.

## 1. Wann muss eine Stelle ausgeschrieben werden?

### Art. 7 PR:

Offene Stellen sind in der Regel öffentlich auszuschreiben.

### Art. 15 Abs. 4 AB PR:

Die Ausschreibung kann insbesondere unterbleiben,

- wenn die Stelle durch Beförderung oder Versetzung innerhalb der Verwaltung oder auf dem Weg der Berufung besetzt wird;
- in Bereichen, in denen auf Grund der erfahrungsgemäss grossen Fluktuation oder des fehlenden Stellenmarkts andere Rekrutierungsmassnahmen einen grösseren Erfolg versprechen.

Grundsätzlich müssen alle Stellen ausgeschrieben werden. Die Anstellung durch Berufung, also ohne Ausschreibung, muss die **Ausnahme** bleiben. So gibt es Branchen, in denen man aus Erfahrung weiss, dass sich kaum Personen bewerben werden, welche die Qualifikationen erfüllen, z. B. wenn man spezialisierte Fachkräfte im Bereich IT oder im Spitalwesen sucht. Auch bei internen Beförderungen oder Versetzungen kann auf eine Ausschreibung verzichtet werden. Allgemein gesprochen muss es **gute Gründe** geben, warum man ausnahmsweise auf eine Ausschreibung verzichtet.

Wenn in einer Abteilung ein erheblicher Anteil oder gar die Mehrheit der Anstellungen durch Berufung erfolgen, kann nicht mehr von Ausnahmefällen gesprochen werden. In solchen Fällen muss man genau hinschauen und nach den Gründen fragen. Dasselbe gilt, wenn es **Hinweise auf eine Pseudo-Ausschreibung** gibt, bei der von vornherein klar ist, wer die Stelle erhalten wird.

## 2. Wann erfolgt die Anstellung mit Verfügung, wann mit öffentlich-rechtlichem Vertrag?

### Art. 10 PR:

Das Arbeitsverhältnis wird durch Verfügung begründet.

### Art. 12 PR:

- 1 Das Arbeitsverhältnis kann ausnahmsweise in Abweichung von Art. 10 mit öffentlich-rechtlichem Vertrag begründet werden. Dieser kann hinsichtlich des Lohnes, der Arbeitszeit, der Ferien sowie der Beendigung des Arbeitsverhältnisses von dieser Verordnung abweichen.
- 2 Die Anstellung mit öffentlich-rechtlichem Vertrag ist zulässig für
  - a. Lehrlinge nach der Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung und Auszubildende in Berufen des Gesundheits- und Sozialwesens;
  - b. Praktikantinnen und Praktikanten;
  - c. nicht vollamtliche Dozentinnen und Dozenten;
  - d. Angestellte, deren Lohn durch Legate, Forschungsfonds oder ähnliche Mittel Dritter finanziert wird und
  - e. Beschäftigte in Angeboten zur Integration in den Arbeitsmarkt.
- 3 Im Übrigen ist die vertragliche Anstellung nur ausnahmsweise und nur zur Ausübung von Spezialfunktionen zulässig.

Nur ausnahmsweise darf vom Grundsatz abgewichen werden, dass eine Anstellung **durch Verfügung** zu erfolgen hat. Die Ausnahmegründe sind in Art. 12 Abs. 2 PR aufgezählt. Die Anstellung mit öffentlich-rechtlichem Vertrag ist aber auch für die Ausübung von Spezialfunktionen zulässig (Art. 12 Abs. 3 PR). Mit «Spezialfunktionen» sind nur **ganz seltene Fälle** gemeint, in denen die Regelungen des Personalrechts in einem oder mehreren der in Art. 12 Abs. 1 PR genannten Bereiche (Lohn, Arbeitszeit, Ferien oder Beendigung) überhaupt nicht passen. Das kann beispielsweise für hochqualifizierte Spezialisten der Fall sein, die auf dem Arbeitsmarkt zu den im Personalrecht vorgesehenen Konditionen nicht gefunden werden können.

Es kann für eine Anstellungsinstanz verlockend sein, neues Personal möglichst mit öffentlich-rechtlichem Vertrag, statt mit Verfügung anzustellen. Dann ist die Anstellungsinstanz in zentralen Punkten nicht an die Regeln des Personalrechts gebunden, sondern muss sich nur noch an die Eckwerte des privaten Arbeitsrechts halten (siehe Art. 25 Abs. 2 AB PR). Deshalb muss man sich immer in Erinnerung rufen, dass Art. 12 Abs. 3 PR **keine Generalklausel** ist, und dass man neue Angestellte nicht einfach im Vertrag als «Spezialistinnen gemäss Art. 12 Abs. 3 PR» bezeichnen darf, obwohl sie es in Tat und Wahrheit gar nicht sind. In solchen Fällen gilt es ebenfalls, besonders genau hinzuschauen und darauf zu achten, dass nicht unter Berufung auf Art. 12 Abs. 3 PR das Personalrecht umgangen wird. Siehe dazu auch das Fallbeispiel 8 in diesem Jahresbericht (S. 54).

### 3. Wann darf eine Anstellung befristet werden?

#### Art. 13 PR:

- 1 Das Arbeitsverhältnis wird in der Regel unbefristet mit der Möglichkeit der Kündigung begründet.
- 2 Befristete Arbeitsverhältnisse sind grundsätzlich für längstens zwei Jahre zulässig und gelten nach deren Ablauf als unbefristet. Mit Zustimmung der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers kann die Befristung ausnahmsweise länger als zwei Jahre dauern.

Auch hier sind die Regeln klar: Eine befristete Anstellung muss die **Ausnahme** bleiben. Wenn ein befristeter Arbeitsvertrag verlängert wird, und die Anstellung insgesamt mehr als zwei Jahre gedauert hat, dann wird das

Arbeitsverhältnis automatisch in ein unbefristetes umgewandelt. Ausnahmen von dieser Regel müssen vom zuständigen Stadtrat bzw. der zuständigen Stadträtin bewilligt werden. Befristete Anstellungen machen vor allem bei **zeitlich begrenzten Projekten** Sinn, oder wenn die **Finanzierung nur für eine bestimmte Zeit gesichert** ist. Für die Erfüllung von zeitlich nicht begrenzten Aufgaben ist das Personal aber grundsätzlich **unbefristet** anzustellen.

In der Praxis muss man vor allem bei folgenden Fallkonstellationen hellhörig werden:

- Es geht nicht an, dass alle oder viele neue Mitarbeitende systematisch befristet angestellt werden, z. B. für ein Jahr, und dass man die Arbeitsverhältnisse erst danach in unbefristete umwandelt. Wenn dies in der Absicht getan wird, um in **einer Art «Probejahr»** herauszufinden, ob sich eine neue Angestellte für die Stelle eignet, dann wäre das unzulässig. Die Probezeit dauert in der Stadt Zürich maximal drei Monate und darf nur bei Krankheit oder anderen Abwesenheiten verlängert werden (Art. 14 PR).
- Heikel sind auch Fallkonstellationen, in denen Mitarbeitende **immer wieder für längere Zeit befristet** angestellt werden (z. B. für 18 Monate), dann für eine längere Zeit (z. B. sechs Monate) nicht angestellt sind, und dann wieder für z. B. 18 Monate angestellt werden. Zwar kann man damit formal die Regel von Art. 13 Abs. 2 PR umgehen, so dass es nicht zu einem unbefristeten Arbeitsverhältnis kommt. Wenn dies aber systematisch erfolgt, dann widerspricht es Sinn und Zweck des Personalrechts.
- Ein weiterer Anreiz, Personal befristet anzustellen, kann darin bestehen, dass die Anstellungsinstanz damit den **Kündigungsschutz umgehen** kann: Wenn man mit einem Angestellten nicht zufrieden ist oder wenn kein Interesse mehr an seiner Weiterbeschäftigung besteht, dann beendet man das Arbeitsverhältnis sehr einfach durch Nicht-Verlängerung. Aber genau solche Überlegungen dürfen nicht das Motiv für ein befristetes Arbeitsverhältnis sein.

#### 4. Wie ändert man eine Anstellungsverfügung?

##### Art. 9 Bundesverfassung (BV):

Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden.

Ab und an begegnen der Ombudsstelle Fälle, in denen die Anstellungsinstanz die ursprüngliche Anstellungsverfügung einseitig abändern oder sich nicht mehr daran halten will. Dies, weil sich die Interessen oder die Ausgangslage seit Erlass der Anstellungsverfügung verändert haben, oder weil die Anstellungsinstanz ihre Personalplanung nachträglich geändert hat.

Eine rechtskräftig erlassene Anstellungsverfügung ist aber nicht nur für die Angestellten bindend, sondern auch für die Anstellungsinstanz. Das ist unter anderem eine Folge des **Vertrauensschutzes**, wie er in Art. 9 BV garantiert wird. Die Anstellungsinstanz ist ein staatliches Organ, das eine Verfügung erlässt, und sie muss sich grundsätzlich an die Eckwerte der von ihr erlassenen Anstellungsverfügung halten, z. B. in Bezug auf den Lohn oder den Beschäftigungsgrad.

Natürlich sind Änderungen möglich, **wenn beide Parteien damit einverstanden** sind. Falls aber die Angestellte einer von der Anstellungsinstanz angestrebten Änderung des Arbeitsverhältnisses nicht zustimmt, dann kann der Inhalt der Anstellungsverfügung in aller Regel nur dann einseitig abgeändert werden, wenn die Voraussetzungen für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Art. 15 ff. PR) oder für eine Versetzung (Art. 34 PR) gegeben sind und das entsprechende Verfahren eingehalten wird.

#### 5. Warum ist die Stellenbeschreibung wichtig?

##### Art. 12 AB PR:

1 Die Dienstchefinnen und Dienstchefs oder die von ihnen bezeichneten Angestellten erlassen für die Stellen in ihrem Bereich Stellenbeschreibungen, in denen Aufgaben und Befugnisse festgelegt sind. Die Stellenbeschreibungen bilden die Grundlage für die Zuordnung der Angestellten in die Funktionsstufen sowie für die Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgespräche.

2 Die Stellenbeschreibungen werden periodisch überprüft und wenn nötig angepasst.

Immer wieder drehen sich Arbeitsplatzkonflikte um die Frage, was eigentlich die Aufgaben der Angestellten sind bzw. ob diese überhaupt zu einer Aufgabe verpflichtet sind, die sie gemäss ihren Vorgesetzten nicht oder ungenügend ausgeführt haben sollen. Und immer wieder zeigt sich in solchen Fällen, dass **keine Stellenbeschreibung** vorhanden ist oder nur ein **veraltetes Dokument**, das mit den tatsächlichen aktuellen Aufgaben der Angestellten kaum noch etwas zu tun hat. Auf Folgendes ist zu achten:

- Eine Stellenbeschreibung wird **häufig als unwichtig erachtet**, solange es keine Probleme am Arbeitsplatz gibt, alle wissen, was sie zu tun haben und solange Einigkeit über die Verteilung der Aufgaben und der Verantwortungen besteht. Kommt es aber zu Differenzen oder Unstimmigkeiten, dann kann die Stellenbeschreibung **rasch an Bedeutung gewinnen**. Aus ihr geht hervor, was die Aufgaben und Kompetenzen der Angestellten überhaupt sind.
- Wenn sich der Konflikt am **Lohn** bzw. an der **angemessenen Funktionsstufe** entzündet, dann ist die Stellenbeschreibung ein wichtiger Hinweis, ob die Einstufung der betreffenden Angestellten richtig erfolgt ist oder nicht. Zumindest als Absicherung für mögliche zukünftige Streitigkeiten sollte die Stellenbeschreibung deshalb so gut wie möglich die Arbeitsrealität des betreffenden Angestellten abbilden und auch angepasst werden, wenn sich die Aufgaben verändern. Dies muss nicht bei jeder kleineren Veränderung und unmittelbar geschehen; man kann damit auch zuwarten, bis man weiss, ob sich eine neue Aufgabenzuteilung bewährt. Aber bei wichtigen Veränderungen, und wenn sich diese nach einigen Monaten bewährt haben, empfiehlt sich der Nachvollzug in der Stellenbeschreibung.
- Die Stellenbeschreibung wird von den **zuständigen Dienstchefs/-chefinnen** bzw. den von diesen bezeichneten Angestellten erlassen und kann von diesen auch geändert und den aktuellen Bedürfnissen angepasst werden. Wenn aber eine Stellenbeschreibung derart stark abgeändert werden soll, dass sie kaum noch etwas mit den ursprünglichen Aufgaben zu tun hat, für die eine Person vor Jahren angestellt worden war, dann stellt die Aufgabenveränderung unter Umständen eine **Versetzung** gemäss Art. 34 PR dar. In diesen Fällen muss die Anstellungsinstanz eine Versetzungsverfügung erlassen, die im Streitfall von den betroffenen Angestellten angefochten werden kann.



- Nicht zulässig ist es, eine Stellenbeschreibung **grundlos oder aus Schikane** zu ändern. Die Änderung der Stellenbeschreibung darf auch **keinen Strafcharakter** haben, indem man beispielsweise ohne sachlichen Grund innerhalb eines Teams einem Angestellten alle unattraktiven Aufgaben zuteilt. Das wäre eine Verletzung der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers oder auch des Gleichbehandlungsgebots.
- Noch gibt es in der Stadt Zürich keine einheitliche Regelung zu Beziehungen am Arbeitsplatz, aber die oben erwähnte Motion des Gemeinderats ist in Bearbeitung. Einzelne Dienstabteilungen haben bereits proaktiv gehandelt und eigene, interne Merkblätter erlassen. Letztlich ist es wohl eine Handlungsfrage, wie man mit dem Thema umgehen will.

- Die Haltung des Ombudsmanns ist die, dass Beziehungen am Arbeitsplatz, seien sie familiärer, amouröser oder freundschaftlicher Natur, immer dann problematisch sind, wenn die Involvierten in **demselben Team** arbeiten oder zwischen ihnen ein **Hierarchieverhältnis** besteht. In diesen Konstellationen sind Beziehungen nach Möglichkeit zu vermeiden und in solchen Fällen würde auch eine **Meldepflicht** Sinn machen. Unproblematisch ist es, wenn ein Ehepaar oder Familienmitglieder in unterschiedlichen Abteilungen oder Teams arbeiten, so dass sie nicht direkt miteinander zu tun haben.

## 6. Am Arbeitsplatz verliebt: Was tun?

### Aus der Motion 2019/246 des Gemeinderats Zürich:

Bereits bei der Anstellung und im Auswahlverfahren muss sichergestellt werden, dass nur die bestmöglichen Kandidatinnen und Kandidaten ermittelt werden und dies nicht aufgrund von einer Beziehung (Familie, Freundschaft, Parteimitgliedschaft etc.) verfälscht wird. Bei der Beförderungspraxis, Entlohnung und Ausbildung muss sich die Stadt Zürich zur Chancengleichheit verpflichten. Bevorzugung oder Vorteile aufgrund einer Beziehung darf es nicht geben.

Der Umgang mit Beziehungen am Arbeitsplatz ist besonders anspruchsvoll. Auf der einen Seite ist es eine Realität, dass sich Menschen ineinander verlieben können, wenn sie viel Zeit miteinander verbringen. Das ist ja grundsätzlich etwas Schönes. Je nach Studie hat jede fünfte bis dritte Beziehung ihren Ursprung am Arbeitsplatz. Es ist nur menschlich, dass einem gewisse Kolleginnen und Kollegen sympathischer sind und andere weniger. Mit den einen geht man nach der Arbeit auch einmal ein Bier trinken, oder es entstehen sogar private Freundschaften, mit den anderen gibt man sich nur ab, wenn die Arbeit es erfordert. Und wenn man eine Stelle neu besetzen muss, dann denkt man vielleicht als erstes an ehemalige Arbeitskolleginnen, an alte Freunde oder an Familienmitglieder, weil man diese gut kennt und davon überzeugt ist, dass sie für die Stelle geeignet wären. Folgendes gilt es aber zu bedenken:

- Enge Beziehungen am Arbeitsplatz bergen ein **grosses Konfliktpotenzial**: Kommt es nämlich zu Differenzen, oder fühlt sich eine Angestellte im Vergleich zu ihren Kollegen ungerecht behandelt, dann erhält der Konflikt sofort eine **zusätzliche, persönliche Ebene**. Umgekehrt kann es vorkommen, dass sich private Streitigkeiten auch am Arbeitsplatz bemerkbar machen. In solchen Fällen ist es praktisch nicht mehr möglich, die betriebliche von der privaten Ebene zu trennen.

## 7. Was gilt, wenn eine Angestellte nach der Geburt ihres Kindes den Beschäftigungsgrad reduzieren will?

### Art. 3 Abs. 1 PR:

Der Stadtrat bestimmt nach folgenden Grundsätzen die Personalpolitik:

[...]

- f. sie berücksichtigt die Erfüllung von Erziehungs- und Betreuungsaufgaben;

### Art. 124 bis AB PR:

Nach dem Mutterschaftsurlaub wird der Beschäftigungsgrad auf Gesuch der Angestellten, soweit betrieblich möglich, reduziert.

Das Personalrecht bekennt sich zu einer familienfreundlichen Personalpolitik. In der Praxis funktioniert dies fast überall sehr gut. Die Stadt Zürich ist eine familienfreundliche Arbeitgeberin, die nach Möglichkeit versucht, auf die Betreuungspflichten von Angestellten mit Kindern Rücksicht zu nehmen. Eine Konstellation hat aber auf der Ombudsstelle mehrmals Anlass zu Beschwerden gegeben:

- Wenn eine Mutter nach der Geburt ihres Kindes und nach dem Mutterschaftsurlaub um eine Reduktion ihres bisherigen Beschäftigungsgrads ersucht, dann

reagieren nicht alle Vorgesetzten positiv. Dabei sieht das Personalrecht ausdrücklich vor, dass **nach Möglichkeit eine Pensumsreduktion bewilligt** werden muss. Wird das Gesuch verweigert, ist eine nachvollziehbare Begründung zu liefern, wenn gewünscht auch schriftlich. Im Streitfall kann die Angestellte eine anfechtbare Verfügung verlangen.

- Es stellt sich jeweils die Frage, ob es «betrieblich möglich» ist, dem Wunsch der Mutter nachzukommen. Es muss allerdings schon **besondere betriebliche Gründe** geben, damit ein Gesuch auf Reduktion des Beschäftigungsgrads abgelehnt werden darf. Nicht zulässig ist es z. B., die Ablehnung damit zu begründen, dass der direkte Vorgesetzte in einem Personalrestaurant künftig zwei Angestellte führen müsste, weil die bisherige 80 %-Stelle auf zwei 40 %-Stellen aufgeteilt würde (siehe dazu das Fallbeispiel 1 in diesem Jahresbericht). Natürlich kann es Konstellationen geben, in denen es wirklich nicht möglich oder unzumutbar ist, den Beschäftigungsgrad zu reduzieren, aber diese dürften selten sein. Jedenfalls reicht es nicht, dass es vielleicht etwas aufwendiger wird oder dass mehr Absprachen nötig werden. Siehe dazu das Fallbeispiel 1 (S. 32).

## 8. Wie geht man mit erkrankten Angestellten um?

### Art. 78 AB PR:

Angestellte, die wegen Krankheit oder Unfalls nicht zur Arbeit erscheinen können, haben die vorgesetzte Stelle unverzüglich zu verständigen. Dauert die Abwesenheit mehr als sieben Kalendertage, ist sie durch ärztliches Zeugnis zu belegen. In Zweifelsfällen kann die vorgesetzte Stelle schon vorher ein ärztliches Zeugnis verlangen.

- Wenn Angestellte erkranken, dann haben sie dies der **vorgesetzten Stelle** sofort zu melden, nach Möglichkeit am Tag der Erkrankung. Grundsätzlich darf der Vorgesetzte erst **nach einer krankheitsbedingten Abwesenheit von sieben Tagen** ein Arztzeugnis verlangen. Nur wenn begründete Zweifel an der Arbeitsunfähigkeit eines Angestellten bestehen, oder wenn dieser wiederholt und häufig fehlt, dann kann man das Zeugnis schon früher einfordern. Immer wieder kommt es vor, dass Vorgesetzte sich nicht an diese Regel halten, sondern ohne besondere Gründe schon früher ein Arztzeugnis verlangen. Die Angestellten interpretieren dies – zu Recht – als Misstrauensvotum.

- Es ist zwar verständlich, dass Vorgesetzte wissen möchten, weshalb ihre Angestellten erkrankt sind, und wann sie wieder an den Arbeitsplatz zurückkehren können. Angestellte müssen die Arbeitgeberin aber nicht über die Diagnose informieren, sondern nur über **den Grad der Arbeitsunfähigkeit** und deren voraussichtliche **Dauer**. Darüber hinaus dürfen Angestellte selbst entscheiden, wie detailliert sie ihre Vorgesetzten über eine Erkrankung informieren wollen.
- Immer wieder kommt es vor, dass Vorgesetzte erkrankte Angestellte mit Fragen **bedrängen, anrufen oder SMS schreiben**, selbst wenn jene ausdrücklich um Ruhe gebeten haben. Das geht nicht. Idealerweise spricht man sich ab, wie und auf welchen Kanälen während einer längeren Erkrankung kommuniziert werden soll. Es ist schon vorgekommen, dass ein Vorgesetzter, dem ein Angestellter im Vertrauen mitgeteilt hat, dass er sich in einer psychiatrischen Klinik befindet, dies ohne Einwilligung dem ganzen Team mitgeteilt, und gleich noch allen die Adresse der Klinik bekannt gegeben hat. Gleichzeitig sollen die Angestellten die Kommunikation nicht verhindern, sofern ihre Genesung davon nicht negativ beeinflusst wird.
- Ebenso falsch ist es, wenn ein Vorgesetzter seiner erkrankten Angestellten indirekt zu verstehen gibt, dass er ihr nicht glaubt. Es gibt durchaus Fälle, bei denen man Zweifel an der Erkrankung von Angestellten haben kann, aber dann sollte man nicht mit abwertenden Sprüchen reagieren, sondern ein (allenfalls detailliertes) ärztliches Zeugnis verlangen oder eine **vertrauensärztliche Untersuchung** veranlassen.
- Mit erkrankten Angestellten ist also besonders sorgfältig umzugehen. Ideal ist es, wenn ein **Case Management** installiert wird. Dieses steht sowohl den Angestellten als auch der Arbeitgeberin beratend zur Seite und sorgt für eine gute Koordination des Krankheitsfalls, sowohl stadintern als auch mit den Sozialversicherungsträgern. Die Teilnahme am Case Management ist freiwillig.

## 9. Mobbing und sexuelle Belästigung: Was tun?

### Art. 96 AB PR:

- 1 Die Departemente und Dienstabteilungen bezeichnen Vertrauenspersonen. Diese sowie Human Resources Management und die Fachstelle für Gleichstellung stehen den von sexueller oder sexistischer Belästigung oder Diskriminierung betroffenen Angestellten



als Anlaufstelle beratend und unterstützend zur Verfügung. Sie können mit davon betroffenen Angestellten und mit deren Einverständnis mit anderen Beteiligten, namentlich Vorgesetzten, Gespräche führen oder geeignete Personen für die Vermittlung vorschlagen.

- 2 Erweist sich zur Wahrung der Rechte der sexistisch oder sexuell belästigten Person verwaltungsexterner rechtlicher Beistand als notwendig, gilt sinngemäss Art. 42.
- 3 Angestellte, die sexuelle oder sexistische Belästigung oder Diskriminierung geltend machen oder denen eine solche vorgeworfen wird, können bei der zuständigen Dienstchefin oder beim zuständigen Dienstchef die Einleitung einer Untersuchung beantragen.
- 4 Für Schutz und Verfahren bei anderen Diskriminierungen gelten Abs. 1 bis 3 sinngemäss.

#### Art. 11 AB PR:

- 1 Angestellte in schwierigen Arbeitssituationen können Praxisberatung wie z. B. Coaching oder Supervision durch Fachpersonen beantragen. Sie können dazu verpflichtet werden, wenn es beruflich notwendig ist.
- 2 Zuständig für die Bewilligung bzw. Anordnung ist die Dienstchefin oder der Dienstchef.

Wenn eine Angestellte geltend macht, von einem Arbeitskollegen **sexuell belästigt** zu werden oder wenn ein Angestellter sich **gemobbt** oder **diskriminiert** fühlt, kann dies für die zuständigen Vorgesetzten sehr herausfordernd werden. Wie soll man damit umgehen? Einerseits muss man die Meldung ernst nehmen, aber andererseits darf man die beschuldigten Kollegen oder Vorgesetzten nicht ungerechtfertigten Vorwürfen aussetzen. Auf Folgendes sollten Führungskräfte achten:

- Die Vorwürfe sind grundsätzlich **ernst zu nehmen**. Es dient niemandem, wenn sich die Vorgesetzten reflexartig vor die beschuldigten Personen stellen, auch wenn sie diese sehr gut kennen und sich nicht vorstellen können, dass die Vorwürfe zutreffen.
- Könnte eine **Mediation**, eine **Supervision** oder ein **Coaching** die Situation entschärfen? Das Personalrecht sieht diese Möglichkeiten vor. Wenig bekannt ist, dass man bei Bedarf die betroffenen Angestellten auch dazu **verpflichten** kann.
- Falls einem Angestellten oder einer Vorgesetzten unzulässiges Verhalten vorgeworfen wird, dann sollte dies **so konkret wie möglich** geschehen: Welche Aussa-

gen oder Taten wurden als Mobbing, als diskriminierend oder als sexistisch empfunden, und warum? Pauschale Vorwürfe bringen niemanden weiter.

- Es kann sinnvoll sein, sich **Hilfe zu holen**. Jede Dienstabteilung hat eine **Vertrauensperson für Fälle von sexueller oder sexistischer Belästigung**. Es gibt Fachstellen für Mobbingberatung. Man kann sich auch an eine **HR-Fachperson** oder an die **Ombudsstelle** wenden.
- Wer sich von Mobbing, Diskriminierung oder sexueller Belästigung betroffen fühlt, oder mit solchen Vorwürfen konfrontiert wird, darf eine **Administrativuntersuchung** beantragen. Wird diese von der Dienstchefin, dem Dienstchef bewilligt, dann klärt eine interne oder externe **Fachperson** ab, ob sich die Vorwürfe erhärten lassen. Damit nimmt man einerseits die Vorwürfe ernst, kann aber auch die beschuldigte Person vor ungerechtfertigten Vorwürfen schützen. Wird die Administrativuntersuchung verweigert, kann die betroffene Person diesbezüglich eine anfechtbare Verfügung verlangen.

#### 10. Worauf ist beim Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgespräch (ZBG) zu achten?

##### Art. 141 Abs. 1 bis 3 AB PR:

- 1 Die Vorgesetzten haben mit den Angestellten mindestens einmal jährlich, jeweils bis Ende Dezember, ein Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgespräch zu führen.
- 2 Mit den Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgesprächen ist das Personal zu fördern und sind die Leistungen und das Verhalten zu beurteilen.
- 3 Gegenstand der Beurteilung bilden insbesondere die Arbeitsausführung, die Arbeitsergebnisse, die Selbstständigkeit und das Verhalten, ferner das Erreichen der vereinbarten Ziele sowie bei Vorgesetzten die Führungstätigkeit.

Das ZBG ist ein **wichtiges Führungsinstrument**, dessen Bedeutung nicht allen Vorgesetzten genügend bewusst ist. Wird das ZBG nicht sorgfältig vorbereitet oder durchgeführt, dann bewirkt es das Gegenteil davon, was es beabsichtigt. Das ZBG soll Gelegenheit bieten, die Zusammenarbeit gemeinsam zu reflektieren und allfällige Schwierigkeiten konstruktiv anzugehen. Es sollte die Angestellten nicht vor den Kopf stossen oder das Vertrauen zu ihren Vorgesetzten trüben.

- Sind Vorgesetzte mit der Leistung oder dem Verhalten von Angestellten nicht zufrieden, dann sollten sie dies **in der jeweiligen Situation** oder an **Standortgesprächen** sagen. Die nicht selten zu beobachtende Praxis von Vorgesetzten, monatelang nichts zu sagen, stattdessen die negativen Vorkommnisse zu sammeln und dann im ZBG den Angestellten «die Rechnung zu präsentieren», führt nur zu Abwehr und Vertrauensverlust, statt zu einer konstruktiven Lösung.
- Wichtig ist, dass die Vorgesetzten im ZBG **ehrlich** sind, und auch Schwierigkeiten oder Mängel thematisieren. Wenn man dem Frieden zuliebe eine zu positive Beurteilung abgibt und es scheut, negative Beobachtungen anzusprechen und zu dokumentieren, dann kann sich der Angestellte nicht weiterentwickeln. Dazu kommt, dass Beurteilungen aus den Vorjahren bei Vorgesetztenwechseln oder bei der Formulierung des Arbeitszeugnisses eine **Bindungswirkung** haben. Man kann einem Angestellten nicht plötzlich entgegenhalten, dass sein Verhalten eigentlich schon seit langem zu wünschen übrig lässt, wenn dies bisher nirgends dokumentiert wurde.
- Negative Bemerkungen oder Kritik sollten **möglichst konkret** ausfallen, damit die Angestellten davon profitieren können. Mit Pauschalbemerkungen wie «zu wenig zuverlässig», «zu passiv» oder «nicht genügend spürbar» kann ein Angestellter nichts anfangen. Und man darf nie die Wirkung von **positiven Bemerkungen und Lob** unterschätzen, sei dies mündlich, wenn sich die Gelegenheit bietet, oder schriftlich im ZBG-Formular. Kritik ist wichtig, aber Lob ist es auch.
- In schwierigen Fällen kommt es immer wieder vor, dass nicht nur der direkte Vorgesetzte das Beurteilungsgespräch führt, sondern dass auch der **nächsthöhere Vorgesetzte** am Gespräch teilnimmt. Dies ist im Personalrecht aber **nicht vorgesehen**. Die Rolle des nächsthöheren Vorgesetzten beschränkt sich auf die Dienstaufsicht über den direkten Vorgesetzten und im ZBG-Prozess darauf, ein Folgegespräch mit dem Angestellten, dem direkten Vorgesetzten und allenfalls einer internen HR-Fachperson zu führen, sofern der Angestellte dies verlangt. Die Verantwortung für die Beurteilung im ZBG-Prozess liegt dabei immer bei den **direkten Vorgesetzten**.
- Die Unterschrift bzw. elektronische Bestätigung des ZBG-Formulars durch die Angestellten bedeutet nicht, dass sie mit der Beurteilung einverstanden sind, son-

dern lediglich, dass das Gespräch stattgefunden hat und sie die Beurteilung des Vorgesetzten **zur Kenntnis genommen** haben. Ist man damit nicht einverstanden, kann man innert fünf Tagen ein Folgegespräch beim nächsthöheren Vorgesetzten verlangen oder aber eine Stellungnahme verfassen, die im Personaldossier neben dem ZBG-Formular abgelegt wird. Letzteres ist immer zulässig, selbst wenn der elektronische ZBG-Prozess es nicht vorsieht.

- Bei allen Vorteilen der Digitalisierung darf nicht vergessen werden, dass auch in der Stadt Zürich Menschen arbeiten, die vor allem manuelle Tätigkeiten verrichten und die mit dem **elektronischen ZBG-Prozess überfordert** sein können. In einem besonders dramatischen Fall hat ein Angestellter vor lauter Angst vor dem Computer sogar mit Suizid gedroht. Als Alternative sollte man weiterhin einen Papierprozess anbieten.

#### **11. Dokumentationspflicht: If it isn't written down, it doesn't exist.**

##### **Art. 48 Abs. 1 AB PR:**

Die Angestellten können Auskunft darüber verlangen, welche Daten über sie bearbeitet werden.

Die Dokumentationspflicht der Vorgesetzten ist zwar nirgends ausdrücklich gesetzlich geregelt, aber das gesetzliche Akteneinsichtsrecht der Angestellten bedingt, dass wichtige Geschehnisse schriftlich festgehalten werden müssen. Im Konfliktfall kann es von grossem Wert sein, dass man beweisen kann, was man wann besprochen oder kritisiert hat. Bei Arbeitsplatzkonflikten ist immer wieder zu beobachten, dass **viel zu wenig dokumentiert** worden ist: Dann machen Vorgesetzte geltend, den Angestellten mehrmals gesagt zu haben, dass sie mit bestimmten Dingen nicht zufrieden seien, jene bestreiten das aber und sagen, sie hörten die Vorwürfe zum ersten Mal. Häufig sind sogar genau diese unterschiedlichen Erinnerungen und Wahrnehmungen die Ursache eines Konflikts. Deshalb ist eine **genügende schriftliche Dokumentation** von Gesprächen und Weisungen von grossem Wert, vor allem bei Problemen und Schwierigkeiten mit Angestellten.

- Die Dokumentation muss nicht ausführlich ausfallen und kann durchaus **stichwortartig** vorgenommen werden. Aus den Notizen muss einfach hervorgehen, was

wann und mit wem besprochen worden ist. Wer Führungsgespräche, Anweisungen oder Kritik in **Protokollen, Aktennotizen** oder auch nur in **E-Mails** dokumentiert, kann sich mit wenig Aufwand vor möglichen Missverständnissen und Unstimmigkeiten schützen, die viel mehr Zeit beanspruchen würden.

- Noch immer sind ab und an **schriftliche Verweise** anzutreffen. Der personalrechtliche Verweis wurde aber bereits im Jahre 2002 abgeschafft. Seither werden die Angestellten mit Zielvorgaben geführt, und zwar in Standort- oder Zielvereinbarungsgesprächen, und nicht mit Verweisen. Schwerwiegendes Fehlverhalten kann weiterhin in einer Aktennotiz festgehalten werden. Erfolgt eine Rüge in Verbindung mit einer Androhung der Kündigung, sind die Bestimmungen über die Mahnung zu beachten (vgl. Ziff. 14 «Wie gestalte ich eine Mahnung mit Bewährungsfrist?»).
- Die schriftliche Dokumentation kann allerdings, gerade bei schwierigen Themen, nie das persönliche Gespräch ersetzen. Immer wieder beobachtet die Ombudsstelle Konflikte, die sich in einem E-Mail-Verkehr hochschaukeln und eskalieren. Im persönlichen Gespräch hätte dies häufig verhindert oder zumindest entschärft werden können. Sinnvoll sind Gespräche mit nachfolgender Verschriftlichung.

## 12. Was gilt bei Uneinigkeit über die richtige Funktionsstufe?

### Art. 56bis PR:

- 1 Wird festgestellt, dass die Zuordnung einer Stelle zu einer Funktionsstufe fehlerhaft ist, wird sie angepasst.
- 2 Bei Anpassungen zugunsten der Angestellten wird der Lohn gemäss Art. 56 neu festgelegt; dieser gilt rückwirkend ab dem Monat, in dem die Fehlerhaftigkeit der Funktionszuordnung entdeckt oder von den Angestellten erstmals schriftlich beanstandet wurde.

### Art. 40 Abs. 1 und 2 PR:

- 1 Die Paritätische Schlichtungsstelle stellt zuhanden des Stadtrates Anträge bezüglich Funktionsraster, Funktionsumschreibungen und Zuordnung der Funktionen.
- 2 Sie beurteilt auf Antrag der direkt betroffenen Angestellten oder eines in der Paritätischen Schlichtungsstelle vertretenen Personalverbandes strittige Zuord-

nungen zu Funktionsketten und Funktionsstufen und die Anrechnung nutzbarer Erfahrung.

### Art. 43 Abs. 1 AB PR:

Die Angestellten können die Schlichtungsstelle unabhängig von der Rekuserhebung innert 15 Tagen ab Erhalt der begründeten Verfügung anrufen.

Wenn die Funktionsstufe einer Angestelltengruppe überprüft wird, dann hat dies regelmässig eine **erhebliche Auswirkung** auf die betroffenen Angestellten. Ganz abgesehen davon, dass die Höhe des Lohns überprüft wird, geht es dabei auch um Themen wie Wertschätzung, in seiner Leistung gesehen werden und den Vergleich mit anderen Angestelltengruppen. Die Verfahren zur Überprüfung und Anpassung der Funktionsstufe können teilweise ziemlich lange dauern, mehrere Monate oder gar ein paar Jahre. Hier ist ein besonderes Augenmerk auf die **Kommunikation** zu richten, sowie auf die **zeitlichen Auswirkungen**.

- Bisher war es unklar, ab wann eine fehlerhafte Funktionsstufe anzupassen ist, und die zuständige Dienstabteilung hatte ein **erhebliches Ermessen**. Seit dem 1. Januar 2022 hält der neue Art. 56 bis PR fest, dass die Anpassung rückwirkend zu erfolgen hat, und zwar ab dem Monat, in dem der Fehler entdeckt oder schriftlich beanstandet wurde.
- Es ist sehr wichtig, dass man von Anfang an **möglichst klar kommuniziert**, wie das Überprüfungsverfahren ablaufen wird, und wann die betroffenen Angestellten mit einer allfälligen Lohnerhöhung rechnen dürfen. In einigen Fällen war genau diese Frage unklar und hat zu Missverständnissen und Unstimmigkeiten geführt.
- Angestellte, die mit ihrer Funktionsstufe nicht einverstanden sind, können entweder innert 30 Tagen die entsprechende Verfügung mit einem Neubeurteilungsbegehren anfechten, oder innert 15 Tagen an die **Paritätische Schlichtungsstelle** gelangen. Man kann auch beides gleichzeitig tun. Die Paritätische Schlichtungsstelle besteht aus fünf Arbeitgeber- und fünf Arbeitnehmervertreterinnen und -vertretern. Sie überprüft, ob die antragstellenden Angestellten bezüglich ihrer Funktionskette und -stufe sowie der nutzbaren Erfahrung richtig eingereiht worden sind.

### 13. Fusionen und Reorganisationen: Auswirkungen nicht unterschätzen!

#### Art. 34 Abs. 1 PR:

Wenn es der Dienst oder der wirtschaftliche Personaleinsatz erfordern, kann die Anstellungsinstanz Angestellte unter Beibehaltung des bisherigen Lohnes für die Dauer der Kündigungsfrist und im Rahmen der Zumutbarkeit versetzen.

#### Art. 17 Abs. 3 lit. e PR:

Als Gründe für die ordentliche Kündigung durch die Stadt gelten insbesondere:

[...]

e. schwerwiegende wirtschaftliche oder betriebliche Gründe, sofern die Stadt der oder dem betroffenen Angestellten keine zumutbare andere Arbeit anbieten kann.

#### Art. 33 Abs. 1 PR:

Kommt es infolge von Stellenabbau oder Reorganisation zu Kündigungen, legt der Stadtrat unter Beizug der Personalverbände einen Sozialplan fest. Dieser regelt die Leistungen der Stadt, die sich nach Art. 28-30 richten.

#### Art. 16 AB PR

1 Angestellte, die als Folge von Reorganisationsmassnahmen ihre Stelle verlieren, werden von der Dienstabteilung bei der städtischen Personalvermittlung angemeldet, sofern sie nicht ausdrücklich darauf verzichten.

2 Die Dienstabteilungen haben vor der Neubesetzung von Stellen mit der Personalvermittlung Verbindung aufzunehmen und die gemäss Abs. 1 gemeldeten Angestellten bei genügender Qualifikation prioritär zu berücksichtigen. Externe Personalwerbungsmassnahmen dürfen nur erfolgen, wenn keine solchen Angestellten vermittelt werden können.

ginnen und Kollegen verstehen? Einige der heftigsten Personalkonflikte, die an die Ombudsstelle herangetragen wurden, entzündeten sich im Rahmen einer Umstrukturierung, einer Fusion oder der Integration eines neuen Teams in eine bestehende Struktur. Dabei wiederholten sich einige Problemfelder, auf welche besonders zu achten ist:

- Die Auswirkungen einer Umstrukturierung oder Fusion auf die betroffenen Angestellten dürfen **nicht unterschätzt** werden. Betriebliche Anpassungen führen zu Veränderungen im Arbeitsalltag, und das Zusammenführen von verschiedenen Teams mit unterschiedlichen Betriebskulturen birgt ein **erhebliches Konfliktpotential**. Solche Prozesse müssen von Anfang an **eng begleitet** werden, und es ist besonders darauf zu achten, die betroffenen Angestellten nach Möglichkeit im Prozess mitzunehmen. Allenfalls benötigt dies auch eine **professionelle Begleitung** von aussen.
- Deshalb müssen diese Veränderungsprozesse besonders **gut vorbereitet** werden. Eine **frühzeitige und klare Kommunikation** ist zentral. Nach Möglichkeit ist den betroffenen Angestellten vorab der **zeitliche Fahrplan** bekanntzugeben. Das ist nicht einfach, weil Umstrukturierungs- und Fusionsprozesse dynamisch ablaufen und es immer wieder, auch aufgrund äusserer Umstände, zu Veränderungen oder Verzögerungen kommen kann. In solchen Fällen müssen die Gründe proaktiv kommuniziert werden.
- Selbstverständlich dürfen Reorganisationen **nicht persönlich motiviert** sein, also nicht zum Ziel haben, bestimmte Angestellte zu befördern oder bestimmte Angestellte loszuwerden. Nur schon, wenn dieser Eindruck erweckt wird, führt dies zu Abwehrreaktionen.
- Tatsache aber ist, dass jede Umstrukturierung **Gewinner und Verlierer** zur Folge hat. Hier ist es wichtig, dass man mit den betroffenen Angestellten ehrlich ist, und ihnen die Gründe mitteilt, warum sie eine Rückstufung oder gar eine Kündigung hinnehmen müssen.
- Wird den betroffenen Angestellten eine **andere Arbeit** angeboten, so hat diese **«zumutbar»** zu sein. Eine neue Tätigkeit ist zumutbar, wenn sie der Ausbildung, den Fähigkeiten und der bisherigen Tätigkeit sowie den persönlichen Verhältnissen der Angestellten entspricht und wenn damit keine allzu grosse Lohneinbusse verbunden ist. Die Gerichtspraxis geht von einer zumutbaren Lohneinbusse von ca. zehn Prozent aus.

Wenn ein Team, ein Bereich oder eine ganze Dienstabteilung reorganisiert wird, oder wenn Bereiche oder Dienstabteilungen fusioniert werden, dann löst dies bei den betroffenen Angestellten häufig Ängste aus: Was bedeutet das für mich? Gibt es in der neuen Struktur noch eine Stelle für mich? Werde ich den neuen Anforderungen gerecht werden? Wie werde ich mich mit den neuen Kolle-

- Wer aufgrund einer Reorganisation seine Stelle zu verlieren droht, wird auf Wunsch von der städtischen Personalvermittlung bei der Stellensuche unterstützt. Solche internen Bewerbungen sind bei allen Neubesetzungen prioritär zu behandeln. Interne Bewerbende müssen an Gespräche eingeladen werden, wenn sie für die Stelle geeignet sind. In der Praxis funktioniert das nicht immer.

#### 14. Wie gestalte ich eine Mahnung mit Bewährungsfrist?

##### Art. 18 Abs. 1 und 2 PR:

- 1 Eine Kündigung [...] kann nach Ablauf der Probezeit nur ausgesprochen werden, wenn die Gründe für die Kündigung trotz schriftlicher Mahnung anhalten oder sich wiederholen.
- 2 Zweck der Mahnung ist, eine Besserung herbeizuführen, nach der das Arbeitsverhältnis fortgesetzt werden kann.

##### Art. 34 AB PR:

- 1 In der schriftlichen Mahnung werden die Mängel und Umstände beschrieben, die Anlass zu einer Kündigung geben können. Die Mahnung enthält den Hinweis auf eine allfällige Kündigung, falls es nicht zu einer hinreichenden Besserung kommt.
- 2 Zur Behebung der Mängel werden Ziele gesetzt. Für die Erreichung der Ziele wird [...] eine angemessene Bewährungsfrist von mindestens zwei und höchstens sechs Monaten angesetzt. Die Verbesserungen müssen über die angesetzten Fristen hinaus andauern.
- 3 Die Mahnung kann ohne Ansetzung einer Bewährungsfrist erfolgen, wenn die sofortige Behebung des betreffenden Mangels objektiv möglich und zumutbar ist.
- 4 Haben die Verbesserungen mindestens zwei Jahre seit Aussprache der Mahnung angehalten, ist unter den Voraussetzungen von Art. 18 PR bei erneutem Auftreten desselben Mangels eine weitere Mahnung auszusprechen.

Ist eine Vorgesetzte mit der Leistung, der Erfüllung der Aufgaben oder mit dem Verhalten eines Angestellten trotz Thematisierung in Standortgesprächen und obwohl entsprechende Ziele gesetzt wurden, nicht zufrieden, muss allenfalls eine Mahnung mit Bewährungsfrist ausgespro-

chen werden. Eine allfällige Kündigung darf nur erfolgen, wenn die Bewährungsfrist nicht bestanden wurde. Im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Mahnung und der Bewährungsziele gilt es folgende häufig anzutreffende Fehler zu vermeiden:

- Die Mahnung sollte **nicht aus heiterem Himmel** erfolgen, ausser, es geht um schwerwiegende Verfehlungen. In der Regel sollten wiederholt auftretende Schwächen der Angestellten vorab in Standortgesprächen oder im ZBG angesprochen werden, und es sollten idealerweise bereits vorher entsprechende Ziele gesetzt werden. Erst wenn Gespräche, Zielsetzungen oder andere Führungsmassnahmen keine Verbesserung nach sich ziehen, kommt eine Mahnung in Betracht. Nach einer Gesamtbeurteilung «mehrheitlich nicht erfüllt» im ZBG kann aber eine Kündigung aufgrund von Mängeln in der Leistung oder im Verhalten oder einem anderen zutreffenden Kündigungsgrund geprüft werden. Aber auch hier ist in der Regel zunächst eine Mahnung mit Bewährungsfrist auszusprechen.
- Die Ziele müssen **realistisch und möglichst messbar** sein. Pauschalziele wie «muss besser spürbar sein» oder «Kommunikation muss verbessert werden» reichen nicht. Der Angestellte sollte wissen, was genau von ihm erwartet wird. Ob er auf Kurs ist, sollte während der Bewährungsfrist in **regelmässigen Standortgesprächen** (mindestens einmal pro Monat) besprochen werden.
- Die Bewährungsfrist darf **keine Alibiübung** sein. Damit sie ihren Zweck erfüllen kann, muss es möglich sein, diese zu bestehen. Wenn in einer Abteilung praktisch alle Bewährungsfristen zu einer Kündigung führen, dann ist dies ein Indiz dafür, dass das Instrument nur pro forma eingesetzt wird.
- Eine Mahnung mit Bewährungsfrist gilt, selbst wenn diese bestanden wurde, **während zwei Jahren**. In diesem Zeitraum ist eine Kündigung aus denselben Gründen auch ohne weitere Bewährungsfrist möglich.

#### 15. Worauf ist bei einer Auflösungsvereinbarung zu achten?

##### Art. 22 Abs. 1 PR:

Im gegenseitigen Einvernehmen kann das Arbeitsverhältnis abweichend von den Bestimmungen dieser Verordnung aufgelöst werden.



Wenn sich Vorgesetzte und Angestellte einigen, das Arbeitsverhältnis einvernehmlich aufzulösen, dann geschieht dies häufig mit einer Auflösungsvereinbarung. Oft muss das schnell über die Bühne gehen, weil die Arbeitnehmerin bereits eine neue Stelle in Aussicht hat, oder weil die Stelle rasch neu besetzt werden soll. Trotzdem, oder gerade deswegen, ist auf ein paar Punkte besonders zu achten:

- Die Angestellten dürfen mit einer Auflösungsvereinbarung **nicht überrumpelt** werden. Sie müssen verstehen, was sie unterschreiben. Immer wieder melden sich Angestellte bei der Ombudsstelle, die geltend machen, man habe sie sehr kurzfristig zur Unterschrift gedrängt, und sie hätten die Vereinbarung nicht unterzeichnet, wenn sie alle Auswirkungen gekannt hätten.
- Muss die Angestellte **Arbeitslosentaggelder** beantragen, dann kann es zu einer Sanktion mit **Einstelltagen** kommen, falls sie das Arbeitsverhältnis freiwillig aufgelöst hat. Wenn aber die Vorgesetzte der Angestellten sowieso gekündigt hätte, dann sollte man dies in der Auflösungsvereinbarung festhalten. Damit lassen sich meistens die Einstelltage verhindern oder reduzieren.
- Wenn man nicht im Guten auseinandergeht, kann es Sinn machen, dass man auch gleich den **Wortlaut des Arbeitszeugnisses**, oder zumindest den Abschnitt mit der Beurteilung, in die Auflösungsvereinbarung im Wortlaut aufnimmt und nicht nur festhält: «Es wird ein wohlwollendes Arbeitszeugnis ausgestellt.» Sonst droht später weiterer Streit über die Formulierung des Zeugnisses.
- HRZ stellt im Intranet einige **Mustervorlagen** für Auflösungsvereinbarungen zur Verfügung. Diese können ohne grossen Aufwand den konkreten Bedürfnissen angepasst werden.
- Wichtig ist auch, dass man die **Kommunikation** regelt. Wer soll wann, und durch wen, über die Auflösung informiert werden? Wie begründet man die Auflösung? Welche Sprachregelung will man treffen? Je nach vorhandener oder nicht mehr vorhandener Vertrauensbasis kann man dies mündlich oder schriftlich vereinbaren.

## 16. Häufige Probleme beim Arbeitszeugnis

### Art. 73 Abs. 1 und 2 PR:

- 1 Die Angestellten haben Anspruch auf regelmässige Beurteilung von Leistung und Verhalten.
- 2 Die Angestellten können jederzeit ein Zeugnis verlangen, das über die Art und die Dauer des Arbeitsverhältnisses sowie über ihre Leistungen und ihr Verhalten Auskunft gibt.

### Art. 142 Abs. 4 AB PR:

Angestellte, die mit ihrem Zeugnis nicht einverstanden sind, können von der ausstellenden Instanz eine Berichtigung beantragen. Sie können das Zeugnis in Form einer rekursfähigen Verfügung verlangen, wenn ihrem Anliegen nicht stattgegeben wird.

Immer wieder entzündet sich Streit über die Formulierung des Arbeitszeugnisses. Ein paar Regeln, die es zu beachten gibt, um dies möglichst zu verhindern:

- Das Arbeitszeugnis darf nicht nur den letzten (allenfalls negativen) Eindruck über die Angestellten wiedergeben, sondern es muss ein Bild über die **gesamte Anstellungsdauer** abgeben.
- Im Arbeitszeugnis muss zwingend immer eine Beurteilung von **Leistung und Verhalten** der Angestellten erfolgen.
- Die Beurteilung im Arbeitszeugnis muss möglichst im Einklang stehen mit den **Beurteilungen in früheren ZBG** und mit **früheren Zwischenzeugnissen**. Wer früher immer gute Beurteilungen erhalten hat, hat grundsätzlich Anspruch auf ein gutes Arbeitszeugnis.
- Insbesondere Zwischenzeugnisse sind **rasch**, in der Regel innert ein bis zwei Wochen, auszustellen, vor allem wenn die Angestellten bereits auf Stellensuche sind.
- Angestellte, die mit dem Inhalt des Zeugnisses nicht einverstanden sind, und sich im Gespräch mit ihren Vorgesetzten nicht einigen können, dürfen eine **anfechtbare Verfügung** verlangen. In diesem Fall werden die Rechtsmittelinstanzen und Gerichte entscheiden, ob das Zeugnis abzuändern ist oder nicht.

→ Materialien  
Innovationen  
Einblick

→ Materialien  
Innovationen  
Einblick



# Fallbeispiele aus der Praxis

## Fallbeispiel 1

### ...soweit betrieblich möglich

**Eine städtische Mitarbeiterin möchte nach dem Mutterschaftsurlaub ihren Beschäftigungsgrad reduzieren. Ihr Vorgesetzter ist dagegen, weil er ihre Aufgaben dann auf zwei Personen verteilen müsste. Obwohl er mit einer ausführlichen Vergleichstabelle zu begründen versucht, warum er das Gesuch ablehnen will, stellt sich heraus, dass die Mitarbeiterin einen bedingten Anspruch auf Pensumsreduktion hat, den man nur mit guten Gründen ablehnen kann.**

#### 1. Ausgangslage

Frau Valentina Jovic ruft im Januar 2021 bei der Ombudsstelle an. Sie erzählt, dass sie seit zehn Jahren für eine Dienstabteilung der Stadt Zürich arbeite. Ihr Beschäftigungsgrad betrage 80 %, aber nun sei ihr viertes Kind zur Welt gekommen, und sie möchte nach dem Mutterschaftsurlaub einen unbezahlten Urlaub beziehen. Nach dem Wiedereinstieg möchte sie weniger arbeiten, nur noch 40 oder höchstens 50 %. Sie habe dies schon vor der Geburt mit ihrem Vorgesetzten besprechen wollen, aber die Personalverantwortliche habe ihr empfohlen, damit bis nach der Geburt zu warten. Dann sei sie aber doch zwei Wochen vor dem Geburtstermin zu einer Sitzung eingeladen worden, in der ihr mitgeteilt worden sei, dass es aus betrieblichen Gründen nicht möglich sei, dass sie einen unbezahlten Urlaub nehme. Und auch die gewünschte Reduktion des Beschäftigungsgrads könne nicht bewilligt werden. Diese Mitteilung habe sie ziemlich vor den Kopf gestossen und zugleich enttäuscht. Sie arbeite schon lange für die Stadt und habe immer sehr gute Beurteilungen erhalten.

In der Zwischenzeit sei ihr Kind geboren, und sie befinde sich im Mutterschaftsurlaub. Jetzt sei sie von der Personalverantwortlichen zu einer zweiten Sitzung eingeladen worden, die in zwei Wochen stattfindet. Sie wisse nicht, wie sie sich verhalten solle.

#### 2. Abklärungen der Ombudsstelle

##### a) Rechtliche Grundlagen

Das städtische Personalrecht kennt besondere Bestimmungen zu den Rechten der Angestellten nach Mutterschaft. In Art. 124quater der Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städti-

schen Personals (AB PR) wird das Recht auf unbezahlten Urlaub wie folgt geregelt:

- «1. Bei Mutter- oder Vaterschaft wird unbezahlter Urlaub im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten bis längstens ein Jahr bewilligt.
2. Bis zu einer Dauer von 13 Wochen kann der Urlaub nur verweigert werden, wenn eine Abwägung mit den persönlichen Interessen der oder des Angestellten ergibt, dass die betrieblichen Interessen überwiegen.
3. Der Urlaub ist in den ersten zwei Lebensjahren des Kindes und in ganzen Wochen zu beziehen. Soweit betrieblich möglich, kann der Bezug in Tagen bewilligt werden.»

Art. 124bis AB PR hält fest, was bezüglich Pensumsreduktion gilt:

«Nach dem Mutterschaftsurlaub wird der Beschäftigungsgrad auf Gesuch der Angestellten, soweit betrieblich möglich, reduziert.»

Diese Ansprüche leiten sich aus den Grundsätzen der Personalpolitik der Stadt Zürich ab. In Art. 3 Abs. 1 lit. f der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht, PR) wird ausdrücklich festgehalten: «Sie [die Personalpolitik] berücksichtigt die Erfüllung von Erziehungs- und Betreuungsaufgaben.»

Kurz gesagt hat eine Mutter sowohl ein Anrecht auf einen mehrmonatigen unbezahlten Urlaub als auch auf Reduktion des Beschäftigungsgrads beim Wiedereinstieg. In beiden Fällen gilt das aber nur, wenn es «betrieblich möglich» ist, den Wünschen der Mutter zu entsprechen. Dabei handelt es sich um einen sogenannten unbestimmten Rechtsbegriff. Was betrieblich möglich ist und was nicht, muss in jedem Einzelfall separat betrachtet werden und hängt von den konkreten Umständen des betreffenden Arbeitsverhältnisses ab.

##### b) Sprechstunde

Der Ombudsmann lädt Frau Jovic zu einer Sprechstunde ein. Diese findet pandemiebedingt telefonisch statt. Als erstes fragt er Frau Jovic, was sie denn genau für eine Aufgabe habe. Sie berichtet, dass sie an vier Tagen in der Woche eine Kantine an einem Standort ihrer Dienstabteilung führe. Sie koche vor allem die Mittagessen für die dortigen Angestellten und organisiere immer wieder Caterings für Anlässe oder Events.



Der Ombudsmann fragt Frau Jovic, wie sie sich denn das vorstelle, falls sie ihren Beschäftigungsgrad reduzieren könnte. Wie würde sich dann die Arbeit organisieren lassen? Das sei überhaupt kein Problem, meint sie. Sie könnte z. B. ihren Beschäftigungsgrad auf 40 Stellenprozente halbieren und jemanden suchen, der die anderen 40% übernimmt. Dann wäre sie zwei Tage in der Kantine und die andere Person die anderen zwei Tage. Sie habe sogar schon eine Kollegin organisiert, die daran interessiert wäre, diese Aufgabe zu übernehmen. Trotzdem sei ihr Vorgesetzter dagegen. Er habe gemeint, dass man niemanden finden würde, der flexibel genug sei, um die Stelle mit Frau Jovic zu teilen. Und er habe ein Papier erstellt mit den Vor- und Nachteilen einer Pensumsreduktion.

Der Ombudsmann druckt Frau Jovic die für sie geltenden Personalrechtsbestimmungen sowie die Ausführungen dazu im PR-Kommentar aus. Er empfiehlt ihr, diese Dokumente an das Gespräch mitzunehmen und darauf hinzuweisen. Sollte das Gespräch zu keiner befriedigenden Lösung führen, dann könne sie sich wieder bei der Ombudsstelle melden.

### 3. Weiteres Vorgehen und Lösung

Nach dem Gesprächstermin schreibt Frau Jovic der Ombudsstelle ein E-Mail: «Gestern war ich bei der Sitzung. Wie ich mir vorstellte, war das Treffen nicht erfolgreich, wir haben keine Einigung erzielt. Sie sagen, dass sie mich gesetzlich entlassen können und dass es für den Betrieb sehr kompliziert wird, zwei Personen in der Küche zu haben.»

#### a) Gesprächsprotokoll

Frau Jovic sendet dem Ombudsmann ein Protokoll des Gesprächs. Gemäss Protokoll hat der Vorgesetzte vor dem Gespräch ein «Faktenblatt» erstellt. Darin hat er drei Varianten aufgelistet und miteinander verglichen:

- Variante 1: 80%-Pensum durch eine Person
- Variante 2: 40%-Festanstellung plus eine externe Anstellung im Stundenlohn
- Variante 3: Jobsharing mit zwei 40%-Stellen

Bei jeder dieser Varianten hat der Vorgesetzte die Vor- und Nachteile vermerkt. Und zum Schluss nimmt er eine Bewertung vor, die wie folgt aussieht: Bei jeder Variante werden vier Ziele betrachtet, und es werden für jedes Ziel Punkte vergeben. Kann das Ziel gut erreicht werden, gibt es drei Punkte, kann es teilweise erreicht werden, sind es zwei Punkte, und wenn es nicht erreicht werden kann,

dann gibt es einen Punkt. Eine Variante kann so maximal zwölf Punkte erreichen.

Die vier zu erreichenden Ziele sind:

- a) Wenig Ansprechpersonen
- b) Klare Zuständigkeit für die Finanzen
- c) Tiefe Kosten (wenig Schnittstellen)
- d) Kontinuität

Die Vergleichstabelle kommt zu folgenden Ergebnissen:

Variante 1: Elf Punkte

Variante 2: Sechs Punkte

Variante 3: Sechs Punkte

Aufgrund dieser Bewertung kommt der Vorgesetzte zum Schluss, dass die Variante weiterhin mit nur einer 80%-Anstellung klar die beste sei. Auch die Personalverantwortliche führt gemäss Protokoll aus, dass eine Pensumsreduktion nur dann erfolgen könne, wenn diese betrieblich möglich sei. Frau Jovic hält fest, dass es für sie in Zukunft wirklich nicht mehr möglich sein wird, 80% zu arbeiten. Allenfalls wäre ein 50%-Pensum möglich, aber mehr nicht. Der Vorgesetzte ermuntert sie, auch ausserhalb der Stadt Zürich Stellen zu suchen, vielleicht auch näher an ihrem Wohnort. Die Personalverantwortliche «motiviert nochmals, dass sich Valentina öffnet und nach weiteren Optionen umschaut».

Die Beteiligten verbleiben, dass Frau Jovic als nächstes den Ombudsmann informiert. Dieser solle sich dann bei der Personalverantwortlichen melden.

#### b) Telefonische Abklärungen

Der Ombudsmann ruft die Personalverantwortliche an und bespricht die Situation sowie die Rechtslage. Er äussert Zweifel daran, dass es betrieblich nicht möglich sein soll, eine Kantine statt wie bisher, von einer Person während vier Tagen, neu von zwei Personen während je zwei Tagen betreuen zu lassen. Die Personalverantwortliche meint, das Problem sei die fehlende Flexibilität von Frau Jovic. Sie sei nicht einmal bereit, eine Ferienablösung zu übernehmen. Das habe er anders wahrgenommen, meint der Ombudsmann. Er werde nochmals mit Frau Jovic sprechen.

Frau Jovic bestätigt dem Ombudsmann, dass für sie 40% ideal wären, 50% wären das Maximum. Wenn sie die Stelle mit jemandem teilen würde, dann wäre eine Ferienablösung schon möglich, weil man das ja im Voraus planen

könne. Es wäre aber für sie nicht möglich, bei einem längeren krankheitsbedingten Ausfall der Stellenpartnerin ihr eigenes Pensum für längere Zeit auf 80 % zu erhöhen. Sie wäre auch bereit, an einem anderen Ort in der Stadt Zürich zu arbeiten, einfach maximal mit 50 %.

#### **c) Fachaustausch**

Da der Ombudsmann zum ersten Mal mit der konkreten Anwendung des bedingten Anspruchs einer Mutter auf Pensumsreduktion konfrontiert ist, bespricht er die rechtliche Interpretation der Formulierung «soweit betrieblich möglich» mit einer Juristin der Fachstelle für Gleichstellung und einem Juristen aus dem Rechtsdienst von Human Resources Management Zürich (HRZ). Beide bestätigen, dass es sich auch ihres Erachtens um einen bedingten Anspruch der Angestellten handelt, und dass jeweils eine Interessenabwägung vorzunehmen ist. Es brauche schon gute und konkrete Gründe, um ein Gesuch abzuweisen. Dass es für den Vorgesetzten etwas mehr Koordinationsaufwand bedeutet, neu für zwei statt für eine Mitarbeiterin zuständig zu sein, oder dass er mehr Standort- und Beurteilungsgespräche führen müsse, als mit einer Mitarbeiterin, genüge nicht als Ablehnungsgrund.

#### **d) Lösung**

Der Ombudsmann meldet diese Einschätzung der Personalverantwortlichen per E-Mail zurück. Er teilt ihr nochmals seine Interpretation von Art. 124bis AB PR mit. Seines Erachtens handelt es sich hier um einen bedingten Rechtsanspruch, der nicht schon dann verweigert werden kann, wenn die Pensumsreduktion nicht die beste Variante ist, oder wenn sie für den Vorgesetzten nicht ideal ist. Die Hürde für eine Verweigerung müsse höher liegen: Es müssten schon handfeste betriebliche Nachteile drohen. «Soweit betrieblich möglich» müsse der Wunsch von Frau Jovic berücksichtigt werden. Der Ombudsmann sehe hier auch nach Durchsicht des Protokolls nicht, warum es nicht möglich sein soll, die Stelle mit zwei Personen zu besetzen, die je 40 % arbeiten. Er habe auch den Eindruck, die mit Punkten bewerteten Ziele seien ziemlich einseitig und ergebnisorientiert ausgewählt worden. So hätte die Variante 3 (Jobsharing mit zwei 40%-Stellen) viel besser abgeschnitten, wenn man andere Ziele gewählt hätte, wie das Sicherstellen der Ferienvertretung oder die Möglichkeit, einzuspringen, wenn die Stellenpartnerin kurzfristig ausfällt. Hätte man diese Ziele bewertet, dann wäre man zu einem anderen Ergebnis gekommen.

Fünf Wochen später erhält der Ombudsmann folgende Nachricht von der Personalverantwortlichen: «Ich habe gestern mit dem Vorgesetzten von Frau Jovic telefoniert, und ich werde sie heute zu einem Gespräch für nächste Woche einladen. In diesem Gespräch werden wir Frau Jovic mitteilen, dass wir ihrem Antrag auf Beschäftigungsgrad-Reduktion nachkommen. Zudem sind noch einige organisatorische Fragen zu klären, und es muss noch verbindlich besprochen werden, wie und wann dieses Pensum zu leisten ist. Einen Antrag auf unbezahlten Urlaub haben wir von ihr bereits erhalten und dieser wird genehmigt, das haben wir ihr auch schon kommuniziert.»

#### **4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Auf einen Schlussbericht verzichtet der Ombudsmann, da er seine Rechtsauffassung bereits zuvor ausführlich dargelegt hatte, und die Dienstabteilung nun dieser gefolgt ist. Er bedankt sich, dass eine Lösung hat gefunden werden können.

Weitere Ausführungen zu den Rechten der Angestellten bei Mutterschaft finden sich im Beitrag «Stolperfallen im städtischen Personalrecht» auf Seite 23 in diesem Jahresbericht.



## Fallbeispiel 2

### Teurer Regen

**Die Rechnung von Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ) für die Regenwasserabgabe fällt im Vergleich zum Vorjahr deutlich höher aus. Auf Nachfrage wird eine Zonenänderung als Grund für die Erhöhung genannt. Vermutlich hätte schon länger eine höhere Abgabe gefordert werden können. Die genaue Grundlage für die Höhe der Gebühr bleibt zwar unklar, aber da das Inkrafttreten einer revidierten Verordnung bevorsteht, die einen aktualisierten Gebührentarif vorsieht, und die vorliegend in Rechnung gestellten Tarife den geplanten entsprechen, erweist sich die Höhe der Abgabe trotz unvollständiger gesetzlicher Grundlage als angemessen.**

#### 1. Ausgangslage

Herr Maximilian Lüthi wendet sich Ende 2020 telefonisch an die Ombudsstelle. Er verwaltet eine Liegenschaft in der Stadt Zürich und hat festgestellt, dass die Rechnung für die Regenwasserabgabe für das laufende Jahr deutlich höher ausgefallen ist als diejenige des Vorjahrs. Der Berechnungsfaktor habe sich massiv von 0.45 auf 0.7 erhöht. Als er sich bei ERZ erkundigt habe, weshalb die Rechnung so viel höher ausgefallen sei, habe er nur die Auskunft erhalten, dass der Erhöhung eine Zonenänderung zugrunde liege. Die rechtlichen Grundlagen oder allfällige weitere Konsequenzen dieser Zonenänderung habe er jedoch nicht in Erfahrung bringen können.

Der Mitarbeiter der Ombudsstelle bietet Herrn Lüthi an, der Sache nachzugehen und zu versuchen, die gewünschten Informationen einzuholen. Für die Abklärungen benötige die Ombudsstelle die beiden Rechnungen, die Herr Lüthi sogleich einreicht. Für die Rechnung 2019 gilt die Bauzone QII mit einem Faktor 0.45, für die Rechnung 2020 ist hingegen Bauzone QI mit einem Faktor 0.7 als Grundlage genannt. Die Rechnung hat sich von rund Fr. 200.– auf neu etwas mehr als Fr. 300.– erhöht.

#### 2. Abklärungen der Ombudsstelle

##### a) Rechtliche Abklärungen

Die Kosten für die Regenwasserabgabe in der Stadt Zürich werden durch die Verordnung über die Preise zur Abwasserbewirtschaftung (VPA) bestimmt. Aus Art. 3 Abs. 3 VPA ergibt sich, dass die Parzellengrösse der Liegenschaft mit dem für die entsprechende Bauzone festgelegten Gewichtungsfaktor multipliziert werden muss. Diese «gewichtete Parzellengrösse» wird schliesslich mit dem

Einheitspreis von Fr. 1.40 pro Quadratmeter multipliziert, was den jährlichen Infrastrukturpreis für das Regenwasser ergibt (Art. 5 Abs. 2 VPA).

Die Gewichtungsfaktoren sind in Art. 3 Abs. 8 VPA aufgelistet. Allerdings orientiert sich dieser Artikel an einer älteren Version der städtischen Bau- und Zonenordnung (BZO), in der andere Bauzonen galten als heute. In der damaligen BZO waren beispielsweise Kern- und Freihaltezonen aufgeführt, aber es gab darin noch keine Quartiererhaltungszonen (QI-QIII). Weil sich die VPA auf diese ältere Version der BZO stützt, fehlen dementsprechend Berechnungsfaktoren für Quartiererhaltungszonen.

Die Berechnung für die Liegenschaft von Herrn Lüthi ist formell korrekt. Die Betragserhöhung von rund Fr. 100.– ergibt sich aus dem höheren Gewichtungsfaktor, der für 2020 angewandt wurde.

Der Ombudsstelle stellen sich zwei Fragen:

- Weshalb wurde die Liegenschaft von Herrn Lüthi von QII in QI umgezont?
- Woraus leiten sich die Gewichtungsfaktoren für die Zonen QII und QI ab?

##### b) Telefonische Abklärungen

Der Mitarbeiter der Ombudsstelle spricht mit mehreren Personen in unterschiedlichen Abteilungen der Stadtverwaltung, da mehrere Dienstabteilungen involviert sind.

Die Abklärungen bei der für die Fakturierung zuständigen Stelle von ERZ ergibt, dass im Jahr 2018 eine komplett revidierte BZO in Kraft getreten sei. Die darauf basierenden Daten seien für die Rechnungsstellung aber erst mit einiger Verzögerung eingespielt worden, da unter anderem das Informatiksystem für die Umstellung noch gar nicht bereit gewesen sei. Durch diese verspätete Umstellung sei bei Herrn Lüthi wohl während einiger Zeit ein zu tiefer Ansatz in Rechnung gestellt worden.

Was den Gewichtungsfaktor angeht, kann die ERZ-Mitarbeiterin keine genaueren Angaben zur Herleitung machen. Der Faktor werde vom System vorgegeben, sie hätten bei der Rechnungserstellung keinen Einfluss darauf. Sie wisse auch nicht, wer die Zahlen ins System einspeise. Grundsätzlich sei der Faktor aber höher, je mehr Fläche versiegelt sei. So sei am Stadtrand, wo es mehr Grünflächen (Wiesen, Gärten etc.) gebe, und die Böden insge-



samt weniger «zubetoniert» seien, der Faktor tiefer als im deutlich stärker versiegelten Stadtzentrum, wo das Wasser weniger gut versickern könne, sondern hauptsächlich über die Kanalisation abfliessen müsse.

Zudem macht die Mitarbeiterin darauf aufmerksam, dass die rechtliche Grundlage für die Rechnungsstellung (VPA) aktuell revidiert werde. Der Gemeinderat sei damit befasst und die revidierte Verordnung werde wohl im nächsten Jahr in Kraft treten.

Beim Hochbaudepartement (HBD) erfährt die Ombudsstelle, dass die Liegenschaft von Herrn Lüthi schon seit der BZO 99 in der Zone QI liege. Weshalb bei der Infrastrukturabgabe bisher jeweils der Faktor für QII verwendet wurde und warum erst ab 2020 der Wechsel zur (teureren) Zone QI erfolgt ist, kann nicht mehr nachvollzogen werden. Bei der Liegenschaft von Herrn Lüthi ist allerdings speziell, dass die sie umgebenden Grundstücke der Zone QII angehören. Sie bildet also eine Art «QI-Insel» in einem QII-Bereich. Allenfalls wurde dies einmal nicht beachtet und die Liegenschaft aus Versehen auch der umgebenden Zone QII zugerechnet. Mit der Neueinspeisung der Daten gemäss revidierter BZO wurde nun möglicherweise dieser Fehler behoben, von dem Herr Lüthi vermutlich jahrelang profitiert hatte.

Wie es zu dieser speziellen «Insel-Konstellation» kommen konnte, liess sich ebenfalls nicht eindeutig beantworten. Bei der Einteilung einer Parzelle in die jeweiligen Bauzonen spielten verschiedene Faktoren eine Rolle. So gehe es in erster Linie darum, wie dicht in einem Gebiet gebaut werden dürfe. Dabei seien die historische Entwicklung und städtebauliche Aspekte zu beachten, auch der Heimatschutz könne einen Einfluss haben. In der Stadt gebe es einige solcher Inseln. Irgendwo müssten jeweils die Zonengrenzen gezogen werden, auch wenn dies für einzelne Liegenschaftsbesitzer nicht immer ganz gerecht und nachvollziehbar erscheine.

Für die Regenwasserabgabe bedeute dies, wie bei anderen Abgaben und Gebühren, dass eine gewisse Pauschalisierung erforderlich sei. Auch wenn eine individuelle Prüfung der einzelnen Liegenschaft mit ihren genauen Gegebenheiten am fairsten wäre, so sei dies schlicht und einfach nicht durchführbar. Die Differenz für die Abgabe (je nach Gewichtungsfaktor) betrage etwa Fr. 100.– pro Jahr.

### 3. Weiteres Vorgehen und Lösung

Die Ombudsstelle kann dank ihrer Abklärungen verschiedene Fragen klären und Herrn Lüthi eine telefonische Rückmeldung geben. So kann sie ihm mitteilen, dass seine Liegenschaft in den letzten Jahren nicht umgezont worden sei. Möglicherweise habe ein Missverständnis vorgelegen, da sich seine Liegenschaft als einzelne zu QI gehörende Insel in einem QII-Gebiet befinde. Die Ombudsstelle erklärt Herrn Lüthi die möglichen Gründe für solche Inseln in der BZO. Zudem können ihm die Grundsätze zur Versiegelung und deren Einfluss auf die Gewichtungsfaktoren dargelegt werden. Etwas unbefriedigend ist, dass die Ombudsstelle die explizite Herleitung der Faktoren für QI und QII offen lassen muss, da es ihr nicht gelungen ist, die Grundlage zu eruieren. Aus der 2021 noch geltenden VPA ergibt sich aber immerhin, dass der Faktor 0.7 für Teile der Kern- sowie der Wohnzonen (mit Zentrumsfunktion) gilt. Der Faktor 0.45 findet sich bei der «Kernzone 4-geschossig» sowie der «Wohnzone 4 und 5». Daraus lässt sich ableiten, dass die vorliegend angewandten Faktoren in der VPA für vergleichbare Zonen festgelegt worden sind, wodurch deren Höhe zumindest nicht willkürlich erscheint. Ausserdem kann die Ombudsstelle Herrn Lüthi darauf aufmerksam machen, dass die massgebende Verordnung derzeit in Revision sei und der Gemeinderat voraussichtlich auf 2022 die überarbeitete Version mit angepassten Gewichtungsfaktoren in Kraft setzen werde. Der genaue Zeitpunkt, wann die neue Verordnung in Kraft treten werde, sei noch nicht bekannt.

Herr Lüthi bedankt sich, er sei beeindruckt, wie ausführlich die Ombudsstelle seine Fragen abgeklärt habe. Trotzdem finde er es weiterhin seltsam, dass er einfach eine deutlich höhere Rechnung erhalten habe, ohne weitere Angaben dazu.

### 4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Ombudsstelle sieht in diesem Geschäft keinen Anlass, einen Schlussbericht zu verfassen. Herr Lüthi's Input kann aber sicher mitgenommen werden, dass es sinnvoll ist, eine Erklärung mitzuliefern, wenn sich bei jährlich wiederkehrenden Rechnungen grössere Veränderungen (nach oben und nach unten) ergeben. Ein kurzes Informationsschreiben, wonach neue Zahlen aufgrund der Anpassung an die neue BZO ins System eingespielen worden seien, wäre wohl hilfreich gewesen, auch wenn das aktuelle Beispiel zeigt, dass dadurch nicht alle Fragen beantwortet worden wären.

Mittlerweile konnte die Ombudsstelle feststellen, dass die neue Verordnung über die Gebühren zur Abwasserbewirtschaftung (VGA) am 1. Januar 2022 in Kraft getreten ist. In Art. 12 VGA sind die Gewichtungsfaktoren aufgeführt. In der neuen Verordnung sind nun auch die Faktoren für Quartiererhaltungszonen enthalten. Demgemäss gilt für QI ein Faktor von 0.7 und für QII ein solcher von 0.45. Damit beruht die Herleitung der Gewichtungsfaktoren wieder auf einer gut nachvollziehbaren und einwandfreien rechtlichen Grundlage.

## Fallbeispiel 3

### Gut gemeint, schlecht erklärt

**Einer alleinerziehenden Witwe werden die Zusatzleistungen gekürzt. Sie versteht nicht, weshalb. Auch für die Ombudsstelle sind die Verfügungen und Erläuterungen des Amts für Zusatzleistungen (AZL) nicht auf Anhieb verständlich. Erst nach aufwendigen Abklärungen wird nachvollziehbar, dass das AZL zwar im Interesse der Familie entschieden, dafür aber einen unkonventionellen Weg gewählt hat. Mit verständlich begründeten Verfügungen und dem Einbezug der Betroffenen hätte allen Beteiligten viel Aufwand erspart werden können.**

#### 1. Ausgangslage

Frau Mirka Grüter ist seit sieben Jahren verwitwet und lebt zusammen mit ihren beiden minderjährigen Kindern. Sie und ihre Tochter werden zusätzlich zur Witwen- und Waisenrente mit Zusatzleistungen zur AHV/IV unterstützt. Der Sohn stammt aus einer früheren Ehe und hat weder Anspruch auf eine Waisenrente noch auf Zusatzleistungen. Frau Grüter wendet sich im August 2020 an die Ombudsstelle, weil das AZL ihre Zusatzleistungen nach einer periodischen Überprüfung um monatlich rund Fr. 700.– gekürzt hat. Sie versteht nicht, weshalb sie plötzlich so viel weniger Geld erhält.

Frau Grüter überreicht der Ombudsstelle eine Verfügung des AZL. Darin wird die Kürzung damit begründet, dass in ihrem Haushalt auch ihr Sohn lebe, der keinen Anspruch auf eine Rente habe. Darum dürften nach geltendem Recht nur zwei Drittel des Mietzinses angerechnet werden (Mietzinsaufteilung), und der Gemeindegusschuss müsse verweigert werden. Für die Ombudsstelle sind die Änderungen auf den ersten Blick nicht nachvollziehbar. Sie verspricht, diese genauer unter die Lupe zu nehmen.

Zehn Tage später erhält Frau Grüter, nachdem sie beim AZL angerufen und sich beschwert hat, eine korrigierte Verfügung. Das AZL zahlt den Gemeindegusschuss nun doch aus, der Mietzins hingegen wird nach wie vor aufgeteilt. Damit beträgt die Kürzung monatlich noch rund Fr. 250.–.

#### 2. Abklärungen der Ombudsstelle

##### a) Rechtliche Grundlagen

Die Zusatzleistungen bestehen aus den Ergänzungsleistungen (Bundesrecht), den Beihilfen (kantonales Recht) und dem Gemeindegusschuss (kommunales Recht). Dabei werden die anrechenbaren Ausgaben dem anrechenbaren Einkommen gegenübergestellt.

Die Gesetzgebung über die Ergänzungsleistungen (ELG) wurde per 1. Januar 2021 einer grösseren Revision unterzogen. Deshalb musste das AZL auf diesen Zeitpunkt hin die Ansprüche aller Anspruchsberechtigten neu berechnen.

Leben Personen mit und solche ohne Anspruch auf Zusatzleistungen im selben Haushalt, darf nach Art. 16c der Ergänzungsleistungsverordnung der Mietzins nur anteilmässig als Ausgabe angerechnet werden. Gemäss der massgebenden Wegleitung erfolgt aber ausnahmsweise keine Mietzinsaufteilung, wenn Personen mit Kindern zusammenleben, für die sie unterhaltspflichtig sind.

Der Gemeindegusschuss kann nach Art. 6 der städtischen Zusatzleistungsverordnung gekürzt oder verweigert werden, wenn er für den Unterhalt nicht oder nur teilweise benötigt wird. Art. 2 der Ausführungsbestimmungen zur Zusatzleistungsverordnung (AZVO) konkretisiert die Verweigerungsgründe: Unter anderem muss der Gemeindegusschuss dann verweigert werden, wenn Alleinerziehende mit zwei oder mehr Kindern zusammenleben, welche Anspruch auf eine Rente der AHV/IV begründen.

##### b) Telefonische Abklärungen

Die Ombudsstelle prüft die beiden Verfügungen. Sie kann nicht nachvollziehen, weshalb eine Mietzinsaufteilung vorgenommen wurde und versteht die Änderungen beim Gemeindegusschuss nicht.

Die Mitarbeiterin der Ombudsstelle telefoniert mit der zuständigen Sachbearbeiterin beim AZL. Diese sagt, dass sie den Fall sowohl mit ihrem Vorgesetzten als auch mit dem Rechtsdienst angeschaut habe. Beim Gemeindegusschuss habe das AZL einen grossen Ermessensspielraum, weil Art. 2 AZVO sehr offen formuliert und nicht zwingend anzuwenden sei. Das AZL mache jeweils eine faire Gesamtrechnung. Um eine solche zu erreichen, stünden verschiedene Instrumente zur Verfügung: Den Gemeindegusschuss auszurichten oder zu verweigern, die

Mietzinsaufteilung vorzunehmen oder beim Unterhalt höhere oder tiefere Ausgaben anzurechnen. Frau Grüter lebe mit ihrem Sohn, der nicht anspruchsberechtigt sei, zusammen und erhalte für diesen Alimente und Kinderzulagen. Das müsse berücksichtigt werden. Bei Frau Grüter habe man daher den Mittelweg der Mietzinsaufteilung in Kombination mit der Gewährung des Gemeindeguschusses gewählt. So könne sie weiterhin über dem Existenzminimum leben, ohne dass sie viel bessergestellt sei, beispielsweise gegenüber einer Witwe mit zwei rentenberechtigten Kindern oder anderen Personen mit tiefem Einkommen.

### **c) Schriftliche Anfrage um Stellungnahme**

Die Ombudsstelle kann diese Ausführungen zum Ermessensspielraum weder rechtlich noch rechnerisch nachvollziehen. Ihrer Ansicht nach dürfen die bundesrechtlichen Vorgaben nicht ausser Acht gelassen werden, um zu hohe Gemeindeguschüsse zu verhindern. Ausserdem betrachtet sie Art. 2 AZVO nicht als offen, sondern im Gegenteil als abschliessend formuliert: Eine Verweigerung ist für die Familienkonstellation von Frau Grüter nicht vorgesehen. Die Ombudsstelle wendet sich daher an die Leiterin Rechtsdienst des AZL, legt ihre Rechtsauffassung in einem mehrseitigen Schreiben dar und bittet um Stellungnahme.

In der Zwischenzeit erhält Frau Grüter, aufgrund der erwähnten Revision des ELG, eine weitere Verfügung mit ihrem neuen Anspruch ab Januar 2021. Diese sieht neu keine Mietzinsaufteilung mehr vor, sondern nun wird Frau Grüter ein Unterhaltsbeitrag für den Sohn als Ausgabe eingerechnet. Dafür wird der Gemeindeguschuss nun teilweise wieder verweigert. Der Verfügung liegt ein Begleitschreiben mit Begründung sowie eine Vergleichsrechnung bei, in der die Situation von Frau Grüter jener einer Alleinerziehenden mit zwei rentenberechtigten Kindern gegenübergestellt wird. Die Ausführungen sind aber stellenweise so unübersichtlich und unklar formuliert, dass sie bei der Ombudsstelle wiederum neue Fragen aufwerfen. Erst nach langwierigen Berechnungen und auf telefonisches Nachfragen hin wird z. B. verständlich, in welchen Beträgen die Prämienverbilligung enthalten ist und in welchen nicht. Auch werden gewisse Zahlen gerundet, andere wiederum nicht. Die Berechnung ist für die Ombudsstelle nach wie vor nicht nachvollziehbar.

Ende Januar 2021 trifft die schriftliche Antwort der Leiterin Rechtsdienst ein. Einiges wird der Ombudsstelle danach verständlicher. Anderes führt zu neuen Fragen. Die Ombudsstelle unterbreitet dem AZL daher einige Folgefragen und schlägt eine Telefonkonferenz vor.

### **3. Weiteres Vorgehen und Lösung**

An der Telefonkonferenz im April 2021, der noch ein weiterer Schriftenwechsel vorangegangen ist, lassen sich die Fragen der Ombudsstelle schliesslich klären. Die Leiterin des Rechtsdiensts erläutert den Mechanismus des AZL bei der Anspruchsberechnung und dessen Hintergründe: Ehepaare seien bereits bei der AHV schlechter gestellt als Alleinstehende und Familien mit Kindern. Die schematische Ausgestaltung der Zusatzleistungen führe dazu, dass Alleinerziehende bereits mit einem Kind mehr erhielten als ein Ehepaar. Dies, obwohl der Bedarf eines Kindes viel tiefer sei als derjenige eines Erwachsenen. Darum werde der Gemeindeguschuss grundsätzlich nur an Ehepaare und Alleinstehende ausbezahlt. Selbst wenn kein Fall von Art. 2 AZVO vorliege, könne der Gemeindeguschuss aufgrund von Art. 6 der Zusatzleistungsverordnung verweigert werden. Streng nach Gesetz müsste bei Frau Grüter der Mietzins aufgeteilt, für den Sohn ein minimaler Unterhaltsbeitrag angerechnet und dafür der Gemeindeguschuss ausbezahlt werden. Dies hätte für Frau Grüter aber noch tiefere Leistungen zur Folge. Stattdessen habe das AZL den Gemeindeguschuss in analoger Anwendung von Art. 2 AZVO verweigert, dafür den vollen Mietzins angerechnet. Auf diesem Weg könne sichergestellt werden, dass alle Familien in etwa gleichgestellt seien.

Der Eindruck der Ombudsstelle, dass das AZL die Berechnungen teilweise recht freihändig und nicht streng nach Gesetz vorgenommen hat, treffe insofern zu. Eine legalistische Berechnung wäre für die Betroffenen aber oft nachteilig. Die Familienkonstellation, in der nur eines von zwei Kindern eine Rente erhalte, sei ausserdem sehr selten. Sobald nämlich zwei oder mehr Kinder anspruchsberechtigt seien, gebe es nach Art. 2 AZVO keinen Ermessensspielraum mehr und der Gemeindeguschuss müsse immer verweigert werden. Das gewählte Vorgehen ermögliche es zudem, sprunghafte Änderungen in der Höhe der Zusatzleistungen zu vermeiden, etwa wenn der Sohn demnächst eine Lehre beginne.



Für den Ombudsmann werden die Überlegungen des AZL im Gespräch nachvollziehbar. Nach der Telefonkonferenz kann die Ombudsstelle die Zahlen des AZL endlich nachrechnen und kommt zum Schluss, dass die Leistungskürzungen bei Frau Grüter gerechtfertigt sind und die Familie mit der gewählten Berechnungsweise tatsächlich etwas höhere Leistungen erhält, als wenn strikt nach dem Gesetz vorgegangen worden wäre. Die Ombudsstelle kann Frau Grüter die Verfügungen nun verständlich erklären und ihr mitteilen, dass das AZL für sie eine möglichst gute Lösung gesucht hat. Frau Grüter ist zwar etwas enttäuscht, dass sie tatsächlich weniger Zusatzleistungen erhält als früher, kann das aber akzeptieren. Sie weiss nun, dass sie nicht weniger erhält, als vom Gesetz vorgesehen ist.

#### **4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Der Ombudsmann fasst einen Schlussbericht. Darin hält er fest, dass die Berechnungen im vorliegenden, komplexen und aussergewöhnlichen Fall zwar streng genommen anders hätten erfolgen müssen, dies aber zu einer Schlechterstellung geführt hätte. Im Interesse der Familie sei es deshalb angezeigt und auch bürgerfreundlich gewesen, dass das AZL pragmatisch und nicht legalistisch vorgegangen ist.

Das resultatorientierte Vorgehen des AZL führte aber auch dazu, dass die Berechnungen nicht mehr nachvollziehbar waren – weder für Frau Grüter noch für die Ombudsstelle. Nicht einmal nach erfolgtem Schriftverkehr konnten die Berechnungen für die Ombudsstelle verständlich gemacht werden, sondern erst im mündlichen Austausch mit dem AZL. Der negative Nebeneffekt des gewählten pragmatischen Vorgehens war also, dass dieses nicht mehr nachvollziehbar war und dadurch willkürlich wirkte (selbst wenn die Absicht dahinter im Gegenteil bürgerfreundlich war).

In solchen Fällen, in denen man mit guten Gründen vom Wortlaut des Gesetzes abweichen will, sollte ein anderer Weg gewählt werden. Statt ohne genügende gesetzliche Grundlage eine Verfügung zu erlassen, könnte ein Vergleich abgeschlossen werden, wie dies in Art. 50 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vorgesehen ist. Dieser Weg hat den Vorteil, dass vor dem Abschluss eines Vergleichs immer

Verhandlungen geführt werden müssen. Im Rahmen von Vergleichsverhandlungen hätte man Frau Grüter (z. B. mit einer Vergleichsrechnung) erklären können, dass das AZL zugunsten der Familie eine pragmatische Lösung gewählt hat. So hätte man sie in die Überlegungen des AZL einbeziehen können, was wahrscheinlich von Anfang an zu einer besseren Akzeptanz des Ergebnisses geführt hätte. Die Ombudsstelle konnte, nachdem sie endlich die Berechnungen des AZL selbst hatte nachvollziehen können, Frau Grüter diese ohne Weiteres so erklären, dass sie das Resultat akzeptieren konnte. Dieser Prozess hätte aber im Vorfeld des Entscheids geschehen sollen und nicht erst im Nachhinein.

Die Verfügungen des AZL sind immer wieder weder für die Betroffenen noch für die Juristen und Juristinnen auf der Ombudsstelle aus sich selbst heraus nachvollziehbar. Das ist vor allem dann ein Problem, wenn es um Leistungsverweigerung, -kürzungen oder Rückforderungen geht. Solche Verfügungen müssen nach Ansicht des Ombudsmanns unbedingt so begründet werden, dass die betroffene Person den Entscheid verstehen und nachvollziehen kann. Die sehr begrüßenswerte Initiative des AZL, seine Merkblätter neu auch in leichter Sprache zu verfassen, sollte sich auch auf die Begründung von Verfügungen erstrecken.

## Fallbeispiel 4

### Kind in Gefahr?

**Nach einer Polizeikontrolle, gegen die sich die Mutter wehrt, macht die Polizei eine Gefährdungsmeldung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Eine solche Meldung zieht ein Abklärungsverfahren nach sich, das für die Betroffenen sehr belastend sein kann. Darum sollen Gefährdungsmeldungen nicht leichtfertig und nur nach sorgfältiger Verhältnismässigkeitsprüfung erfolgen.**

#### 1. Ausgangslage

Am 1. Mai 2020 sind Frau Julie Restelli und drei weitere Personen in weissen Schutzoveralls bekleidet und mit Transparenten auf der Badenerstrasse unterwegs. In einem Veloanhänger mit dabei ist auch Frau Restellis zweijähriges Kind. Aus einem Lautsprecher, der sich im Veloanhänger befindet, ist ein Radiosender zu hören.

Die Gruppe wird von der Stadtpolizei angehalten und einer Personenkontrolle unterzogen. Frau Restelli wird aufgefordert, das Radio auszuschalten und sich an die Hauswand zu stellen. Frau Restelli kommt diesen Aufforderungen nicht nach, kümmert sich erst um ihre Tochter und holt dann ihr Handy hervor. Darauf folgt eine Rangelerei zwischen ihr und einer Polizistin, über deren Hergang die Schilderungen auseinandergehen. Frau Restelli berichtet, dass sie nur kurz auf ihr Handy geschaut habe, worauf die Polizistin sie angefahren habe, dass sie das Handy weglegen solle und sie am Arm gepackt habe. Die Polizistin wird später im Polizeirapport hingegen festhalten, Frau Restelli habe sie immer wieder aus nächster Nähe filmen wollen. Unbestritten ist, dass Frau Restellis Arme von der Polizistin und einem Kollegen hinter dem Rücken fixiert werden und Frau Restelli etwas abseits von ihrer Gruppe festgehalten wird. Dagegen versucht sie sich zu wehren. Die Polizei will Frau Restelli zuerst auf den Polizeiposten mitnehmen, sieht aber davon ab, als sie realisiert, dass es ihr Kind ist, das im Wagen sitzt. Frau Restellis Fesseln werden schliesslich gelöst, und sie und ihre Bekannten werden für 24 Stunden aus dem Kreis 4 weggewiesen.

Einige Tage später wird Frau Restelli zu einer Einvernahme auf den Polizeiposten vorgeladen und als Beschuldigte befragt. Der Vorwurf lautet auf Hinderung einer Amtshandlung, Nichtbefolgen polizeilicher Anweisungen und Widerhandlung gegen das Vermummungsverbot. Die

Staatsanwaltschaft wird das Strafverfahren später nicht einmal anhand nehmen.

Frau Restelli verweigert bei dieser Einvernahme sämtliche Aussagen. Sie antwortet auch nicht, als der Polizist sie am Schluss des Gesprächs auf ihr Kind anspricht und fragt, wie sie es mit ihrer Fürsorgepflicht vereinbaren könne, am 1. Mai, vermummt und mit Transparent und Lautsprecher ausgestattet, ihr Kind mitzunehmen. Sie sagt auch nichts, als er schliesslich verkündet, dass eine mögliche Kindeswohlgefährdung an die KESB gemeldet werde.

Tatsächlich erhält Frau Restelli Anfang Juni 2020 Post von den Sozialen Diensten der Stadt Zürich (SOD). Diese sollen im Auftrag der KESB die Lebensverhältnisse des Kindes abklären und prüfen, ob Kinderschutzmassnahmen nötig sind. Im Schlussbericht halten die SOD fest, dass keine Kindeswohlgefährdung festgestellt werden könne, der Vorfall vom 1. Mai keine nachhaltig negative Auswirkung auf ihre Tochter gehabt habe und Frau Restelli ihre Mutterrolle bestens erfülle.

#### 2. Abklärungen der Ombudsstelle

##### a) Rechtliche Grundlagen

Wer zu einer KESB-Meldung bei einer möglichen Kindeswohlgefährdung verpflichtet ist, wird in Art. 314d Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs geregelt:

Folgende Personen, soweit sie nicht dem Berufsgeheimnis nach dem Strafgesetzbuch unterstehen, sind zur Meldung verpflichtet, wenn konkrete Hinweise dafür bestehen, dass die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität eines Kindes gefährdet ist und sie der Gefährdung nicht im Rahmen ihrer Tätigkeit Abhilfe schaffen können:

1. Fachpersonen aus den Bereichen Medizin, Psychologie, Pflege, Betreuung, Erziehung, Bildung, Sozialberatung, Religion und Sport, die beruflich regelmässig Kontakt zu Kindern haben;
2. wer in amtlicher Tätigkeit von einem solchen Fall erfährt.

##### b) Schriftliche Anfrage um Stellungnahme

Die Ombudsstelle wendet sich schriftlich an den Rechtsdienst der Stadtpolizei und stellt verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Personenkontrolle und der Gefährdungsmeldung. Sie bittet ausserdem um Zustellung

der Akten in diesem Fall. Die Antworten der Stadtpolizei zur Personenkontrolle sind für die Ombudsstelle in den meisten Punkten nachvollziehbar. Die Schilderungen der beteiligten Polizeiangehörigen und diejenigen von Frau Restelli gehen zwar teilweise weit auseinander. Dies kommt im Zusammenhang mit Beschwerden zu polizeilichem Vorgehen aber immer wieder vor. In solchen Fällen kann die Ombudsstelle lediglich die beiden Sichtweisen einander als gleichwertig gegenüberstellen und damit vielleicht zur besseren Nachvollziehbarkeit der einen oder anderen Sichtweise beitragen.

Nicht nachvollziehbar sind für die Ombudsstelle hingegen die Ausführungen der Polizei zur KESB-Meldung. Als Grund für die Gefährdungsmeldung nennt die Stadtpolizei das straffällige Verhalten von Frau Restelli vor den Augen ihres Kindes. In solchen Fällen sende die Polizei eine Reportkopie an die KESB.

Die Ombudsstelle stellt der Stadtpolizei daher weitere Fragen zum polizeilichen Vorgehen beim Verdacht auf Kindeswohlgefährdungen. Sie erkundigt sich auch, welche Gründe im vorliegenden Fall zur Gefährdungsmeldung geführt haben.

In seiner Antwort nennt der Rechtsdienst der Stadtpolizei als Grund für die Meldung den Umstand, dass Frau Restellis knapp zweijähriges Kind durch die Musik aus dem Lautsprecher einem hohen Lärmpegel ausgesetzt gewesen sei. Damit habe die Mutter bewusst in Kauf genommen, dass das empfindliche Gehör des Kindes einen Schaden davontrage. Ausserdem habe sie es mit ihrem renitenten Verhalten einem grossen psychischen Stress ausgesetzt, weil dieses eine Arretierung und Trennung von ihm nötig gemacht habe.

Mitentscheidend sei gewesen, dass Frau Restelli bei der späteren Einvernahme ihre Aussage generell – also nicht nur auf den strafrechtlichen Vorwurf beschränkt – verweigert habe. Wenn sie sich in diesem Zeitpunkt einsichtig gezeigt hätte, dass ihr Verhalten dem Kind geschadet haben könnte, hätte die Polizei womöglich von einer Mitteilung an die KESB abgesehen. So aber habe der befragende Polizist der im Raum stehenden Gefährdung keine Abhilfe schaffen können. Der Stadtpolizei sei somit gar keine andere Wahl geblieben, als die KESB über die gemachten Feststellungen zu informieren.

Das allgemeine Vorgehen bei möglichen Kindeswohlgefährdungen beschreibt die Stadtpolizei wie folgt: Bei der Abwägung, ob eine Meldung an die KESB zu machen sei, spielten neben objektiven Elementen immer auch subjektive Eindrücke eine entscheidende Rolle. Zudem müsse die meldende Person nicht beweisen, dass eine Person tatsächlich gefährdet sei. Es reiche, wenn ihres Erachtens möglicherweise eine Gefährdung bestehe. Die eigentliche Einschätzung, ob tatsächlich eine Gefährdung gegeben sei, obliege der KESB.

Eine erste Prüfung erfolge jeweils durch die handelnden Polizeiangehörigen. Ob danach effektiv eine Meldung erfolge oder nicht, werde aber stets in Absprache mit der vorgesetzten Person und/oder den Fachgruppen Kinderschutz, Jugenddienst oder Gewaltdelikte entschieden. Somit werde sichergestellt, dass immer minimal ein Vier-, teilweise sogar ein Sechsaugenprinzip gegeben sei. Dies sei auch im vorliegenden Fall geschehen. Die involvierten Stellen seien dabei unisono zum Schluss gekommen, dass eine Meldung an die KESB gerechtfertigt sei.

### **3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Der Ombudsmann schreibt einen Schlussbericht an die Stadtpolizei und die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements. Darin legt er dar, dass die Gefährdungsmeldung aus seiner Sicht nicht verhältnismässig gewesen sei.

Die Grundhaltung des Ombudsmanns ist, dass Gefährdungsmeldungen an die KESB nicht leichtfertig, sondern nur mit Zurückhaltung und beim Vorliegen von deutlichen Hinweisen auf eine Gefährdung erfolgen sollen. Das Gesetz spricht von «konkreten Hinweisen». Zwar muss die meldende Stelle oder Person die Gefährdung nicht nachweisen. Dies ist Aufgabe der KESB. Eine Kindeswohlabklärung durch die KESB bedeutet aber einen grossen Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen und löst regelmässig Angst und Verunsicherung aus. Das ist auch im Fall von Frau Restelli nicht anders. Die SOD halten in ihrem Bericht fest, dass die Abklärung für Frau Restelli persönlich eine unangenehme und einschneidende Erfahrung mit schwerwiegenden Folgen gewesen sei.

Da die KESB nach Eingang einer Gefährdungsmeldung zu entsprechenden Abklärungen mit den genannten Folgen verpflichtet ist, muss eine Verhältnismässigkeitsprüfung bereits bei der Frage erfolgen, ob im konkreten Fall überhaupt eine Gefährdungsmeldung gemacht werden muss

oder nicht. Dabei ist abzuwägen, ob die Hinweise auf eine mögliche Gefährdung tatsächlich so konkret sind, dass die mit der Meldung verbundene Belastung von Mutter und Kind gerechtfertigt ist. Und wenn die Verhältnismässigkeitsprüfung dann ergibt, dass eine Gefährdungsmeldung angezeigt ist, dann soll mit dieser nicht länger als nötig zugewartet werden.

Das Verhalten von Frau Restelli anlässlich der Personenkontrolle, mag bei allen Beteiligten zu einer Stresssituation geführt haben. Der Ombudsmann kann darin jedoch keine konkreten Hinweise erkennen, die auf eine derartige Gefährdung des Kindeswohls schliessen liessen, die eine Meldung an die KESB rechtfertigten. Ebenso sieht er keine Kindeswohlgefährdung darin gegeben, dass Frau Restelli ihr Kind am 1. Mai in einer kleinen Gruppe mitgenommen hat, die notabene nicht Teil einer in Gewalt eskalierenden Demonstration war.

Die Ombudsstelle war bei der Personenkontrolle nicht anwesend und kann daher nicht beurteilen, wie laut die Musik aus dem Veloanhänger tatsächlich war. Der Ombudsmann ist aber auch hier der Ansicht, dass selbst eine relativ hohe Lautstärke keine Gefährdungsmeldung rechtfertigen würde. Am Sechseläuten, der Streetparade, an Openairs und anderen Volksfesten müssten sonst jeweils hunderte Gefährdungsmeldungen an die KESB gemacht werden. Auch dort werden Kleinkinder regelmässig hohen Lautstärken ausgesetzt, teilweise allerdings mit entsprechenden Schutzmassnahmen.

Gemäss der Stadtpolizei wäre womöglich keine KESB-Meldung erfolgt, wenn Frau Restelli an der Einvernahme nicht alle Antworten, inklusive jener zu ihrem Kind, verweigert hätte. Es geht in den Augen des Ombudsmanns aber nicht an, dass eine Gefährdungsmeldung davon abhängig gemacht wird, ob sich die Mutter in einem Strafverfahren auf ihr gesetzmässiges Recht auf Aussageverweigerung beruft oder nicht. Entscheidend dafür, ob eine Gefährdungsmeldung erfolgt oder nicht, müssen einzig und alleine die vor Ort angetroffenen Umstände sein.

Problematisch erscheint deshalb, dass die Stadtpolizei mit der Meldung bis nach der Einvernahme zugewartet hat. Grundsätzlich sollte eine Gefährdungsmeldung nur dann erfolgen, wenn das Kindeswohl erheblich gefährdet erscheint, und dann gibt es keinen Grund, zuzuwarten. Auf einen neutralen Beobachter wirkt das Zuwarten bis

nach der Einvernahme eher wie eine Bestrafung dafür, dass Frau Restelli bei der polizeilichen Einvernahme keine Aussagen gemacht hat. Dieser Eindruck wird dadurch bestärkt, dass in den Rapporten zur Polizeikontrolle nirgends erwähnt wird, dass die Musik für das Kind zu laut gewesen und Frau Restelli darauf hingewiesen worden wäre. Auch wurde der Lautsprecher nicht etwa beschlagnahmt, um das Kind unverzüglich zu schützen, sondern man liess Frau Restelli mit Kind, Anhänger und Lautsprecher weiterziehen.

Die Stadtpolizei stimmt in späteren Gesprächen dem Ombudsmann zwar darin zu, dass ein Verdacht auf Kindeswohlgefährdung bereits in den Polizeirapporten klar dokumentiert werden müsste und dass eine Befragung im Strafverfahren klar von den Fragen zum Kindeswohl getrennt werden sollte. Sie hält aber an ihrer Ansicht fest, dass es im Fall von Frau Restelli richtig gewesen sei, eine Gefährdungsmeldung zu machen.

## Fallbeispiel 5

### Prüfung nicht bestanden, Lohn zurückgefordert

**Eine städtische Mitarbeiterin in Ausbildung hat eine Prüfung nicht bestanden und muss das Schulsemester wiederholen. Problematisch daran: Anspruch auf Lohn während des Schulsemesters hat nur, wer die Prüfungen bestanden und den anschliessenden Praktikumsteil absolviert hat. Die Folge: Studierende, die eine Prüfung nicht bestehen, können ihre weitere Ausbildung nicht finanzieren. Mitarbeitende in Ausbildung sollten aber für das theoretische und für das praktische Semester denselben Lohn erhalten, da beides für die Ausbildung unabdingbar ist. Unterdessen wurden die Ausbildungsverträge angepasst.**

#### 1. Ausgangslage

Frau Ariana Blättler wendet sich im Herbst 2020 an die Ombudsstelle. Sie absolviere eine berufsbegleitende Ausbildung als Quereinsteigerin, bei der sie abwechselungsweise ein halbes Jahr die Schule besuche und ein halbes Jahr in einer Dienstabteilung des Gesundheitsdepartements ein Praktikum absolviere. Mit der Dienstabteilung habe sie einen kombinierten Ausbildungs- und Arbeitsvertrag. Bezahlt sei zwar nur der Praktikumsteil, der Lohn werde aber über das ganze Jahr verteilt ausbezahlt, also auch während des Schulsemesters. Frau Blättler habe nun die letzte Semesterprüfung nicht bestanden und müsse dieses Semester wiederholen. Weil sie krankgeschrieben sei, habe sie die Ausbildung aber nicht nahtlos fortsetzen können.

Es gebe nun zwei Probleme: Einerseits sei Frau Blättler von der Vorgesetzten darauf hingewiesen worden, dass sie für das zu wiederholende Semester keinen Lohn erhalten werde, andererseits erhalte sie für die Zeit der Arbeitsunfähigkeit womöglich keine Lohnfortzahlung. Falls sie die Ausbildung nicht abschliessen könne, schulde sie der Stadt darüber hinaus einen fünfstelligen Betrag. Frau Blättler habe nun grosse Angst, in eine finanzielle Notlage zu geraten.

#### 2. Abklärungen der Ombudsstelle

##### a) Aktenstudium

Die Ombudsstelle studiert in einem ersten Schritt den öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag, mit dem Frau Blättler

bei der Stadt als Praktikantin angestellt ist. Die ergänzenden Bestimmungen zum Vertrag enthalten folgende Passagen:

«Das ausgerichtete Gehalt ist grundsätzlich Entgelt für die Arbeitsleistung während der Praktika. Es wird aber monatlich und auch während des Schulsemesters ausbezahlt. Auf das während des Schulsemesters bezogene Gehalt besteht nur dann ein Anspruch, wenn und soweit die Arbeitsleistungen in den Praktika erbracht wurden. Während der Schulzeit bezogener Lohn ist somit ein Vorbezug für die Arbeitsleistung im Praktikumseinsatz.»

«Für den Fall einer vorzeitigen Auflösung des Ausbildungsverhältnisses wird das zu viel bezogene Gehalt zurückgefordert. Zu viel bezogenes Gehalt ist Lohn, für welchen keine praktische Arbeit im Betrieb erbracht wurde.»

##### b) Telefonische Abklärungen

Die Mitarbeiterin der Ombudsstelle telefoniert zuerst mit der Vorgesetzten von Frau Blättler und später mit einem Human Resources (HR) Mitarbeiter der Dienstabteilung. Diese erklären die Situation so:

Die Dienstabteilung zahle den Studierenden nicht nur während des Praxissemesters einen Lohn aus, sondern auch während des Schulsemesters. Der monatliche Bruttolohn im ersten Ausbildungsjahr betrage Fr. 4000.– und werde zwölfmal ausgerichtet. Die Studierenden müssten sich zuerst den theoretischen Teil der Ausbildung aneignen, bevor sie das Gelernte im Praktikum anwenden könnten. Das bedeute, dass es sich beim während des Schulsemesters bezahlten Lohn um einen Vorbezug handle. Wer dann beispielsweise die Prüfungen des ersten Semesters nicht besteht, hat bereits einen Lohn von Fr. 24000.– (sechs Monate à Fr. 4000.–) vorbezogen. Gemäss Praxis der Dienstabteilung dürfe der Lohnvorbezug aber maximal Fr. 24000.– betragen. Wenn sich der Lohnvorbezug der Obergrenze nähere, müsse man nach Lösungen suchen, damit die Studierenden nicht in eine massive Verschuldung gerieten. Infrage komme etwa ein unbezahlter Urlaub für das Wiederholungssemester oder ein Unterbruch der Ausbildung, damit die Studierenden in der Zwischenzeit Geld verdienen können.

Erschwerend komme bei Frau Blättler nun dazu, dass wegen der Krankheit noch ungewiss sei, wann sie das

Schulsemester wiederholen könne. Diese Situation habe es im Betrieb noch nie gegeben, darum seien viele Fragen noch nicht beantwortet. Eine Juristin der Dienstabteilung nehme aber derzeit weitere rechtliche Abklärungen vor.

Ob auch die Lohnfortzahlung bei Krankheit an den Lohnvorbezug angerechnet werden müsse, sei zuerst unklar gewesen. Unterdessen habe aber bei Human Resources Management Zürich (HRZ) abgeklärt werden können, dass dem nicht so sei. Frau Blätter müsse den Lohn, den sie während der Arbeitsunfähigkeit erhalten habe, also nicht zurückbezahlen.

Die Mitarbeiterin der Ombudsstelle telefoniert sodann mit der Juristin der Dienstabteilung. Diese erläutert den Grund für die ergänzenden Bestimmungen zum Ausbildungsvertrag: Der Betrieb tätige während des Schulsemesters eine Investition in die Studierenden, erhalte dafür jedoch keinen Gegenwert. Die Gegenleistung werde erst im Praktikumsteil erbracht. Gleichzeitig sei das Schulsemester aber notwendig, damit das Praxissemester absolviert werden könne und somit dem Betrieb wiederum etwas bringe. Darum zahle man den Studierenden auch während des Schulsemesters einen Lohn, auf den aber erst dann ein rechtlicher Anspruch entstehe, wenn anschliessend auch das Praktikum absolviert werde. In der Regel, d.h. wenn die Ausbildung linear absolviert werde, bereite dies keine Probleme. Nur wenn das Ausbildungsverhältnis vorzeitig abgebrochen werde, müsse der Lohn für dasjenige Schulsemester zurückbezahlt werden, für das nachfolgend kein Praktikumseinsatz geleistet werden konnte.

Der Dienstabteilung sei bewusst, dass gewisse Formulierungen in den Ausbildungsverträgen zu Missverständnissen führen könnten – vor allem der Satz: «Das ausgerichtete Gehalt ist grundsätzlich Entgelt für die Arbeitsleistung während der Praktika». Diesen könnte man so verstehen, dass der Praktikumslohn eigentlich Fr. 8000.– pro Monat betrage. Das sei natürlich nicht richtig, denn Schulsemester und Praktikum stünden miteinander in Verbindung und könnten nicht getrennt voneinander betrachtet werden. Daher sei die Dienstabteilung bereits daran, die Verträge zu überarbeiten. Dazu sei sie auch mit der Stadtpolizei und mit Schutz & Rettung im Austausch, die ähnliche Bestimmungen in ihren Ausbildungsverträgen hätten.

### **c) Rechtliche Abklärungen**

Auszubildende dürfen gemäss Personalrecht mit öffentlich-rechtlichem Vertrag, anstatt mit Verfügung angestellt werden. Dies erlaubt es, die Anstellungsbedingungen dem jeweiligen Ausbildungsverhältnis anzupassen.

Das Modell «Lohnvorbezug» überzeugt die Ombudsstelle aber nicht. Weder im städtischen Personalrecht noch im städtischen Lohnreglement Lehr- und Ausbildungsverhältnisse (LLA) findet sich hierfür eine rechtliche Grundlage. Im Gegenteil: Das LLA sieht ausdrücklich vor, dass der Jahreslohn in zwölf bzw. dreizehn Monatslöhnen auszurichten sei.

Von einem Lohnvorbezug könnte richtigerweise nur dann die Rede sein, wenn Lohn bezahlt würde, ohne dass dafür irgendeine Gegenleistung erbracht würde. Die Auszubildenden verpflichten sich aber nicht nur zur Absolvierung der Praktika, sondern ebenso dazu, den Schulunterricht lückenlos zu besuchen und die von der Schule verlangten Arbeiten zu erfüllen. Deshalb erbringen sie auch im Schulsemester eine Gegenleistung für den Lohn, nämlich die Aneignung des theoretischen Wissens, das sie zur nachfolgenden praktischen Arbeit befähigt. Die Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger verpflichten sich ausserdem dazu, nach Beendigung der Ausbildung zwei Jahre im Betrieb zu bleiben. Damit wird sichergestellt, dass sich die Investition für den Betrieb auch lohnt.

Zum Vergleich: Auch bei einem Lernenden, der jeweils am Montag, ev. auch am Dienstag die Berufsschule besucht, käme es niemandem in den Sinn, den Lohn während dieser beiden Ausbildungstage als Lohnvorbezug für die folgenden drei Arbeitstage im Betrieb (Mittwoch bis Freitag) zu betrachten. Die Tatsache, dass Lernende nicht alle Tage im Betrieb arbeiten, wird durch den tiefen Lehrlingslohn berücksichtigt. Bei den vorliegenden Ausbildungsverträgen ist die Situation vergleichbar.

Das Konstrukt des «vorbezogenen Lohns» würde überdies bedeuten, dass der Lohn der Studierenden während des Arbeitssemesters eigentlich Fr. 8000.– betragen und lediglich über das ganze Jahr geglättet ausbezahlt würde. Dies wäre aber ein wahrlich fürstlicher Lohn, der nicht der üblichen Entlohnung von Praktika entspricht.



Problematisch ist die Regelung besonders dann, wenn Ausbildungsverhältnisse nicht regulär verlaufen, etwa wenn Studierende krank werden und deshalb den Praktikumsteil nicht absolvieren können. Bei Krankheit oder Unfall hätte dies nämlich im Grunde zur Folge, dass während der Arbeitsunfähigkeit kein Anspruch auf Lohnfortzahlung bestünde. Käme es infolge Krankheit zu einer vorzeitigen Auflösung des Ausbildungsverhältnisses müsste das vorbezogene Gehalt zudem zurückgezahlt werden und dies, obwohl die vorzeitige Auflösung nicht selbstverschuldet war. Beides wäre stossend und würde gegen das Personalrecht verstossen.

Die Ombudsstelle ist daher der Meinung, dass über die ganze Ausbildungsdauer jeden Monat ein Anspruch auf Lohn bestehen sollte. In den Vertrag könnte eine separate Regelung aufgenommen werden, was geschieht, wenn ein Schulsemester wiederholt werden muss. Beispielsweise könnte man vorsehen, dass die Studierenden einen Teil der Kosten für das zu wiederholende Schulsemester selbst tragen müssen, falls sie die Prüfungen nicht bestanden haben. Damit könnte auch Fällen von Krankheit und Unfall, bei denen das Ausbildungsverhältnis für eine gewisse Zeit unverschuldet nicht fortgeführt werden könnte, besser Rechnung getragen werden. Zu guter Letzt wäre so auch klargestellt, dass der Monatslohn für das Praxissemester nicht Fr. 8 000.– beträgt.

### 3. Weiteres Vorgehen und Lösung

Die Ombudsstelle wendet sich mit diesen Überlegungen schriftlich an HRZ und bittet um dessen Einschätzung zu den Ausbildungsverträgen mit Lohnvorbezug. Die Ombudsstelle erkundigt sich ausserdem danach, ob dieses Modell auch bei Ausbildungsverträgen in anderen Dienstabteilungen zur Anwendung kommt.

HRZ antwortet, dass die Überlegungen der Ombudsstelle durchaus nachvollziehbar seien. Die Abklärungen von HRZ hätten aber ergeben, dass die Dienstabteilung ihre Ergänzungen zu den Ausbildungsverträgen unterdessen bereits geändert habe. Das sei zu begrüssen. Aufgrund dieser Anpassungen gebe es für HRZ keinen Handlungsbedarf mehr. Bei der Stadtpolizei und Schutz & Rettung gebe es im Übrigen keine vergleichbaren Bestimmungen.

Die überarbeiteten ergänzenden Bestimmungen zu den Ausbildungsverträgen in der Dienstabteilung liegen der Ombudsstelle mittlerweile vor. Neu wird darin vereinbart, dass während der Schulzeit ebenfalls ein Gehalt ausgerichtet werde, unter der Bedingung, dass das Ausbildungsverhältnis erfolgreich abgeschlossen werde. Während einer allfälligen Repetition des Schulsemesters bestehe hingegen kein Anspruch auf Lohn, auch nicht bei Krankheit. Und nur falls das Ausbildungsverhältnis selbstverschuldet oder auf Wunsch der Studierenden vorzeitig aufgelöst werde, könne es zu einer teilweisen Rückforderung des Lohns kommen.

Der Ombudsstelle ist nicht bekannt, ob ihre Intervention einen Einfluss auf die Änderung der Ausbildungsverträge hatte, oder ob diese sowieso revidiert worden wären. Es ist jedenfalls erfreulich, dass das problematische Konstrukt «Lohnvorbezug» abgeschafft worden ist.

Frau Blättler hat sich währenddessen dafür entschieden, das Ombudsverfahren nicht weiterzuführen. Der Ombudsstelle ist darum nicht bekannt, wie ihr persönlicher Fall ausgegangen ist.

## Fallbeispiel 6

### Online-Dienste: Wenn schon, denn schon

**Es ist erfreulich, dass die Stadt, wie hier die Sozialen Dienste, immer mehr Online-Dienstleistungen anbietet. Allerdings haben solche Angebote auch Folgen: Die Stadt muss online eingegangene Gesuche konsequenterweise gleich behandeln wie schriftliche Gesuche. Nur so können die Vorteile der Digitalisierung für die Nutzerinnen und Nutzer wirklich zum Tragen kommen.**

#### 1. Ausgangslage

Frau Martina Gross meldet sich im März 2021 telefonisch bei der Ombudsstelle. Sie habe Ende Mai 2020 online einen Antrag auf Sozialhilfe gestellt, dieser sei aber abgelehnt worden. Daraufhin habe sie sich mit Unterstützung einer Rechtsberatungsstelle an die Sozialbehörde gewandt, und diese habe nun entschieden, dass Frau Gross ab Ende Juni 2020 Anspruch auf Sozialhilfe habe. Da die Rekursfrist läuft, vereinbart die Ombudsstelle mit Frau Gross, dass sie zusammen mit der Rechtsberatungsstelle einen Rekurs zur Fristwahrung einreicht.

Gleichzeitig bietet die Ombudsstelle an, bei den Sozialen Diensten und der Sozialbehörde abzuklären, warum ihr Anspruch erst ab Ende Juni 2020 anerkannt wird und nicht bereits ab Mai 2020.

#### 2. Abklärungen der Ombudsstelle

##### a) Rechtliche Abklärungen

Gemäss §25 Abs. 1 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz (SHV) muss zwingend ein Gesuch eingereicht werden, wenn man Sozialhilfe beanspruchen will. Das Sozialhilfehandbuch des Kantonalen Sozialamts beinhaltet neben Erläuterungen und Informationen auch Empfehlungen und Weisungen, insbesondere zur Anwendung des Sozialhilfrechts und zum Melde- und Abrechnungswesen. In Kapitel 6.2.07 hält das Sozialhilfehandbuch unter Ziffer 3 (Unterstützungsbeginn) Folgendes fest: «Der Beginn der Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe fällt mit der Gesuchseinreichung bzw. dem Anhängigmachen des Verfahrens zusammen. Die wirtschaftliche Hilfe ist auch dann ab diesem Zeitpunkt geschuldet, wenn sich die Sachverhaltsabklärung in die Länge zieht. Sollte dies an der mangelnden Mitwirkung der betroffenen Person liegen, muss sie in Form einer Auflage und unter der

Androhung der Folgen aufgefordert werden, die notwendigen Unterlagen beizubringen.»

In der Stadt Zürich kann das Gesuch um Ausrichtung von Sozialhilfe persönlich am Schalter, schriftlich durch Ein-senden des ausgefüllten und unterzeichneten Anmelde-formulars, oder aber online gestellt werden. Das städti-sche Online-Angebot «Mein Konto» bietet registrierten Benutzerinnen und Benutzern mittlerweile nicht weniger als 40 Online-Dienstleistungen an, von der Umzugsmel-dung über die Verlosung von Marktständen bis zur Anmel-dung von Kindern zum Musikunterricht. In der Rubrik «Steuern & Finanzen» kann man online eine Fristerstreckung für das Einreichen der Steuererklärung beantragen und seine Steuerrechnungen online einsehen; es ist aber auch möglich, online einen Antrag auf wirtschaftliche Sozialhilfe zu stellen. Dies hat Frau Gross Ende Mai 2020 getan.

##### b) Aktenstudium

Frau Gross reicht der Ombudsstelle zahlreiche Unterlagen ein, darunter den Entscheid der Sozialbehörde vom 4. März 2021. Darin hält die Sozialbehörde fest, dass Frau Gross den Onlineantrag am 29. Mai 2020 ausgefüllt habe. Am 24. Juni 2020 habe dann ein erstes Orientierungs-gespräch im Sozialzentrum stattgefunden. Dort habe die zuständige Sozialarbeiterin Frau Gross mitgeteilt, dass sie den Sozialhilfeantrag noch unterzeichnen müsse. Frau Gross habe am 10. August 2020 einen zweiten Gesprächs-termin gehabt und habe bei dieser Gelegenheit das unter-zeichnete Antragsformular abgegeben. Es hätten aber noch diverse Unterlagen gefehlt, und diese seien von Frau Gross trotz entsprechender Aufforderung nicht einge-reicht worden. Deshalb habe die zuständige Sozialarbei-terin am 9. November 2020 entschieden, auf das Unter-stützungsgesuch nicht einzutreten. Diesen Entscheid habe die Sozialarbeiterin später, am 16. Dezember 2020, wieder aufgehoben und sei doch auf das Gesuch einge-treten. Sie habe Frau Gross eine Frist zum Einreichen der fehlenden Unterlagen bis am 31. Dezember 2020 ange-setzt, damit eine Sozialhilfeunterstützung ab Januar 2021 geprüft werden könne.

Die Sozialbehörde hat diesen Entscheid teilweise auf-gehoben und mit Verweis auf die zitierte Passage im Sozialhilfehandbuch festgehalten, dass der Beginn der Unterstützung auf den Zeitpunkt der Anmeldung zu setzen sei. Auch wenn sich die Sachverhaltsabklärungen in die

Länge ziehen würden, so ändere sich dadurch nichts am Anspruchsbeginn. Zwar habe Frau Gross den Antrag erst am 10. August 2020 unterschrieben, aber das Anmeldeformular sei ihr bereits anlässlich des Erstgesprächs vom 24. Juni 2020 übergeben worden. Deshalb sei auf diesen Zeitpunkt abzustellen. Der Zeitpunkt der Onlineanmeldung vom 29. Mai 2020 sei aber nicht massgebend, weil das Onlinegesuch nicht unterzeichnet und erst am 24. Juni 2020 in die Akten der Sozialen Dienste aufgenommen worden sei.

### 3. Weiteres Vorgehen und Lösung

Der Ombudsmann wendet sich an die Geschäftsführerin der Sozialbehörde. Er informiert sie darüber, dass er normalerweise nicht in laufende Rechtsmittelverfahren eingreife, und im vorliegenden Fall habe Frau Gross ja bereits einen Rekurs gegen den Entscheid der Sozialbehörde eingereicht. Allerdings gehe es hier in ganz grundsätzlicher Hinsicht um die Frage, was die Rechtswirkungen einer Onlineanmeldung seien, weshalb die Fragestellung Bedeutung über den Einzelfall hinaus habe. In einem E-Mail schreibt der Ombudsmann: «So wie ich die Unterlagen verstehe, die mir Frau Gross hat zukommen lassen, ist es unbestritten, dass der Anspruch auf Sozialhilfe zeitlich dann beginnt, als der gesuchstellenden Person das leere Unterstützungsformular mit der Aufforderung, dieses auszufüllen, abgegeben wurde. Dies ist im vorliegenden Fall am 24. Juni 2020 passiert. Allerdings hatte Frau Gross bereits vorher, nämlich am 29. Mai 2020 den Onlineantrag ausgefüllt und eingereicht. Zwar fehlte darauf noch die Unterschrift, aber immerhin war der Antrag mit den wichtigsten Angaben ausgefüllt. Frau Gross hat damit meines Erachtens hinreichend klar ihren Wunsch auf Unterstützung bekundet. Wenn man den Gesuchstellenden schon die Möglichkeit gibt, den Sozialhilfeantrag online einzureichen, dann müsste meines Erachtens der Anspruchsbeginn auf den Zeitpunkt des Eingangs des Onlineantrags gesetzt werden. Das ist jedenfalls meine provisorische Rechtsauffassung. Und der Begründung des beiliegenden Entscheids entnehme ich nicht, weshalb der Eingang eines ausgefüllten Onlineantrags nicht massgebend sein soll, die Abgabe eines leeren Papierantrags an die Gesuchstellerin dann aber schon.»

Die Geschäftsführerin der Sozialbehörde stellt umgehend in Aussicht, das Anliegen intern zu besprechen. Einen Monat später schreibt sie: «Inzwischen habe ich den Fall intern mit dem zuständigen Rechtsdienst besprechen

können. Zudem wurde die Sozialbehörde seitens Bezirksrat zur Stellungnahme im Rekursverfahren aufgefordert.

Der Rechtsdienst kam nun nach erneuter Prüfung des Falls zum Schluss, dass doch auf das Datum der Online-Antragstellung vom 29. Mai abgestützt werden kann. Wir haben daher im Rahmen des Rekursverfahrens beim Bezirksrat eine Gutheissung des Rekurses beantragt. Insofern teilen wir Ihre untenstehende Einschätzung bzgl. Zeitpunkt des Beginns des Anspruchs auf wirtschaftliche Hilfe und bedauern, dass wir nicht schon auf Stufe Sozialbehörde zu dieser Einschätzung gelangt sind.» Sie stellt in Aussicht (mittlerweile ist es schon geschehen), dass die internen Richtlinien (Handlungsanweisungen) insofern angepasst werden, als der Anspruchsbeginn auch auf den Eingang einer Onlineanmeldung gelegt wird, wenn eine solche eingeht.

Im Laufe des Verfahrens wurde also der Beginn der Sozialhilfeunterstützung von Frau Gross zeitlich immer weiter zurückgesetzt. Während die Sozialarbeiterin zunächst vom 1. Januar 2021 ausging, stellte sich dann die Frage, ob der 10. August 2020 massgebend sei, weil Frau Gross den Antrag dann unterzeichnet hatte. Die Sozialbehörde datierte den Anspruchsbeginn dann weiter zurück, auf den 24. Juni 2020, als Frau Gross das leere Antragsformular in die Hand gedrückt worden war. Und schliesslich legte die Sozialbehörde, nach der Intervention des Ombudsmanns, den Anspruchsbeginn noch weiter zurück, auf den 29. Mai 2020, den Tag, an dem Frau Gross den Onlineantrag eingereicht hatte.

### 4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der vorliegende Fall ist in dreierlei Hinsicht bemerkenswert: Zum einen ist die Tendenz zur Digitalisierung der Stadtverwaltung nicht mehr aufzuhalten. Der Stadtrat hat sich den Strategieschwerpunkt «Digitale Stadt» gesetzt und will die städtischen Onlineangebote noch weiter ausbauen. Auch das Projekt «Smart City» bezweckt die Förderung der Innovation: «Durch Testen, Lernen und Fördern von innovativen Vorhaben nutzt Smart City Zürich den digitalen Wandel als Chance für die Stadt.» Die Zeichen stehen ganz klar und völlig zu Recht auf Digitalisierung. Die Pandemie hat uns allen aufgezeigt, wie wertvoll digitale Dienstleistungen sein können, sobald persönliche Kontakte eingeschränkt werden müssen. Es ist deshalb sehr zu begrüssen, dass selbst ein Sozialhilfegesuch online eingereicht werden kann.

Zum zweiten zeigt der Fall aber auch, dass man bei der Einführung von digitalisierten Angeboten konsequent sein und den Weg zu Ende gehen muss: Wenn die Sozialen Dienste die Sozialhilfeanmeldung online ermöglichen, dann müssen sie in der Folge auch bereit sein, den Eingang der Onlineanmeldung als Zeitpunkt des Anspruchsbeginns zu übernehmen, auch wenn die Onlineanmeldung noch nicht mit einer Unterschrift versehen ist.

Und schliesslich hat sich hier gezeigt, was die Ombudsstelle mit ihren Interventionen im besten Fall erreichen kann. Die Beschwerde von Frau Gross hat nicht nur in ihrem Fall dazu geführt, dass sie selbst früher zu Sozialhilfeleistungen gekommen ist. Vielmehr haben die Sozialen Dienste erfreulicherweise sofort die Gelegenheit genutzt, den Umgang mit Onlineanmeldungen intern grundsätzlich neu zu regeln und zu kommunizieren. Dies wird auch in Zukunft allen Personen zugutekommen, welche die Online-Dienstleistungen der Sozialen Dienste nutzen werden.

## Fallbeispiel 7

### «Corona-Prämie»: Zwischen Stuhl und Bank

**Eine städtische Mitarbeiterin beklagt, ihr werde die Auszahlung der «Corona-Prämie» verweigert. Sie habe Ende November 2020 stadtintern die Arbeitsstelle gewechselt, und nun wollten weder ihre aktuelle noch ihre frühere Arbeitgeberin die Zulage auszahlen. Wenn eine Mitarbeiterin die rechtlichen Voraussetzungen für die Zulage erfüllt, wäre es Aufgabe der Dienstabteilungen, sich über die Zuständigkeit abzusprechen und zu einigen, anstatt die Mitarbeiterin lediglich an die jeweils andere Dienstabteilung zu verweisen.**

#### 1. Ausgangslage

Frau Tanja Neumann ruft im Sommer 2021 bei der Ombudsstelle an. Sie schildert, dass die Stadt Zürich im Frühling versprochen habe, Mitarbeitenden, die während der Corona-Pandemie im Jahr 2020 besonders belastet gewesen seien, eine Prämie auszuzahlen. Bis heute habe sie diese Zulage nicht erhalten, obschon sie die Voraussetzungen erfülle. Sie arbeite seit bald zehn Jahren im städtischen Gesundheitswesen. Bis Ende November 2020 sei sie bei der Spitex der Stiftung Alterswohnungen (SAW) tätig gewesen, auf Anfang Dezember 2020 habe sie nahtlos in ein städtisches Alterszentrum (AZ) gewechselt.

Die Mitarbeiterin der Ombudsstelle erkundigt sich bei Frau Neumann, ob sie sich bereits an Human Resources (HR) oder ihre Vorgesetzten gewandt habe, was sie verneint. Die Ombudsstelle empfiehlt Frau Neumann, es zuerst dort zu versuchen. Sollte sie nicht weiterkommen, dürfe sie sich gerne wieder bei der Ombudsstelle melden.

Zwei Wochen später meldet sich Frau Neumann erneut. Sie ist frustriert, weil ihr die Zulage noch immer nicht ausbezahlt worden sei. Sie leitet der Ombudsstelle ein E-Mail der Betriebsleitung des AZ weiter, in dem argumentiert wird, dass Frau Neumann erst im Dezember 2020 eingetreten sei. Sie könne deshalb leider nicht für die Corona-Prämie berücksichtigt werden. Die Betriebsleitung könne nachvollziehen, dass Frau Neumann enttäuscht sei und rate ihr, sich mit der SAW in Verbindung zu setzen. Allenfalls könne sie über ihre frühere Arbeitgeberin einen Teil der Prämie bekommen.

Die Ombudsstelle empfiehlt Frau Neumann, dem Rat der Betriebsleitung des AZ zu folgen und sich an die SAW zu wenden. Am besten kontaktiere sie die SAW schriftlich und schicke die Absage und Empfehlung des AZ gleich mit. Falls sie von der SAW ebenfalls eine negative Antwort bekäme, würde die Ombudsstelle sich einbringen und versuchen, den Knoten zu lösen. Aus Sicht der Ombudsstelle könne es nicht sein, dass sie wegen ihres Stellenwechsels zwischen Stuhl und Bank falle, obwohl sie gemäss ihren Aussagen die Voraussetzungen für die Zusprache der Prämie erfülle.

Frau Neumann kontaktiert die Ombudsstelle nach einigen Tagen wieder. Auch die SAW wolle ihr die Prämie nicht ausrichten. In ihrem Absage-E-Mail argumentiert die SAW, Voraussetzung für die Auszahlung der Prämie wäre, dass Frau Neumann am 28. Februar 2021 noch bei der SAW angestellt gewesen wäre. Da Frau Neumann die SAW bereits Ende November 2020 verlassen habe, gehöre sie leider nicht mehr zu den Anspruchsberechtigten. Die SAW bedauere dies sehr, da sie über viele Jahre und auch während der Pandemie einen grossen Einsatz geleistet habe. Die SAW könne aber weder über das Geld noch über das Verteilungsverfahren mitbestimmen.

#### 2. Abklärungen der Ombudsstelle

##### a) Rechtliche Abklärungen

Die massgebende rechtliche Grundlage für die Einmalzulage Covid-19 ist ein Stadtratsbeschluss vom 3. März 2021. Darin ist festgehalten, dass mit der Einmalzulage städtische Mitarbeitende honoriert würden, deren Tätigkeit während der ersten (Frühling 2020) und zweiten (ab Herbst 2020) Coronawelle von folgenden Aspekten geprägt gewesen sei: Ansteckungsrisiko, hohe zusätzliche Anforderungen, grösste Belastungen sowie erschwerte Bedingungen. Diese Kriterien werden noch genauer umschrieben, wobei in Bezug auf Frau Neumann unbestritten ist, dass sie mit ihren Tätigkeiten sowohl bei der SAW als auch im AZ dieses Anspruchskriterium erfüllt.

Ebenfalls erforderlich ist, dass die Mitarbeitenden dem städtischen Personalrecht (PR) unterstellt sind und zwar bis zum Zeitpunkt, in dem der Stadtratsbeschluss erlassen worden ist (3. März 2021). Falls das Arbeitsverhältnis zur Stadt zwischenzeitlich beendet wurde, ist die Person von der Zusprache der Prämie ausgeschlossen, auch wenn sie im Übrigen die Kriterien erfüllt hätte.

Die Höhe der Zulage richtet sich nach der individuellen Belastungssituation des einzelnen Mitarbeitenden, der Dauer der erschwerten Bedingungen und zusätzlichen Anforderungen sowie nach dem Beschäftigungsumfang. Es können Zulagen zwischen Fr. 250.– bis Fr. 1500.– pro Person ausgerichtet werden. Zuständig für Bewilligung und Ausrichtung der Einmalzulagen an die Mitarbeitenden sind die Anstellungsinstanzen.

Im Beschluss wird zudem bestimmt, wie der zentral eingestellte Budgetkredit auf die einzelnen Departemente aufgeteilt wird. Die Departemente verteilen ihre Mittel wiederum auf die jeweiligen Dienstabteilungen.

#### **b) Telefonische Abklärungen**

Die Mitarbeiterin der Ombudsstelle telefoniert mit Frau Neumann, um einige Details zu klären und von ihr das Einverständnis einzuholen, mit der Verwaltung Kontakt aufzunehmen. Die Mitarbeiterin kündigt an, dass sie sich aufgrund des Zuständigkeitskonflikts direkt ans Departement wenden werde.

Frau Neumann erklärt, ihre aktuellen und ehemaligen Arbeitskolleginnen und -kollegen hätten die Zulage mittlerweile erhalten, bei einem 100 %-Pensum seien Fr. 1100.– ausbezahlt worden. Frau Neumann äussert sich enttäuscht, dass sich SAW und AZ nicht hätten einigen können und stattdessen die Zuständigkeit wie eine heisse Kartoffel hin- und hergeschoben werde. Sie finde es ein bisschen «gschämig» und habe den Eindruck, dass beide Abteilungen hofften, sie gebe nun Ruhe und unternehme nichts mehr.

Im Anschluss ans Gespräch leitet Frau Neumann ihre frühere und ihre aktuelle Anstellungsverfügung weiter.

Die Ombudsstelle kann ihre Anfrage beim Rechtsdienst (RD) des Gesundheits- und Umweltdepartements deponieren. Die zuständigen Personen seien zwar gerade in den Ferien, die Mitarbeiterin des RD sichert jedoch zu, für die Weiterleitung der Anfrage besorgt zu sein und stellt eine entsprechende Rückmeldung in Aussicht.

#### **3. Weiteres Vorgehen und Lösung**

Die Leiterin RD meldet sich nach ihrer Ferienrückkehr telefonisch. Die Mitarbeiterin der Ombudsstelle äussert ihre Einschätzung, dass Frau Neumann zu den Anspruchsberechtigten für die Einmalzulage Covid-19 gehöre. Für sie

sei nur noch nicht ganz klar, wer diese auszahlen müsste. Sie vermute, dass das AZ, wo Frau Neumann am Stichtag des Stadtratsbeschlusses angestellt gewesen sei, zuständig wäre. Sie habe aber im Stadtratsbeschluss gelesen, dass die Gelder vom Departement an die Dienstabteilungen verteilt worden seien. Möglicherweise gebe es ja noch einen Rest beim Departement, so dass die Prämie allenfalls auch direkt aus diesem Rest überwiesen werden könnte. Die Leiterin RD teilt die Einschätzung der Ombudsstelle. Sie seien auf Departementsebene dran, eine Lösung zu suchen. Sie werde nochmals auf die Personalverantwortlichen der beiden Dienstabteilungen zugehen. Die Mitarbeiterin der Ombudsstelle bestätigt, dass sie mit keiner der Dienstabteilungen direkt gesprochen habe. Da beide ihre Zuständigkeit so klar verneint hätten, habe sie sich für eine Intervention auf Departementsebene entschieden.

Nach einem weiteren Zwischenbericht erhält die Ombudsstelle im September 2021 die erfreuliche Mitteilung, dass eine Lösung gefunden worden sei. Die Gesundheitszentren für das Alter (vormals Alterszentren Zürich) würden für Frau Neumann eine volle Covid-Prämie aus der Reserve beantragen. Sie erfülle die Vorgaben und sei aufgrund ihres Stellenwechsels von der SAW zum AZ durch die Maschen gefallen.

Aufgrund von Ferienabwesenheiten dauert es dann nochmals zwei Monate bis Frau Neumann bestätigt, dass sie die Zulage erhalten habe. Sie bedankt sich für die Unterstützung. Sie sei sehr froh, dass sich die Ombudsstelle für sie eingesetzt habe.

Die Mitarbeiterin der Ombudsstelle bedankt sich für die positive Nachricht. Es freue sie sehr, dass es nun geklappt habe und Frau Neumann die verdiente Prämie erhalten habe, auch wenn diese etwas erdauert werden musste.

#### **4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die Ombudsstelle verzichtet in diesem Geschäft auf einen Schlussbericht oder die Aussprache von Empfehlungen. Denn schliesslich konnte das Anliegen von Frau Neumann auf Departementsebene verhältnismässig rasch geklärt und in ihrem Sinne behandelt werden.

Dem diesjährigen Leitthema «Bindung des Verwaltungshandelns an das Recht» folgend, kann aus diesem Fall exemplarisch mitgenommen werden, dass die betroffe-



nen Verwaltungsabteilungen die rechtlichen Grundlagen, vorliegend den Stadtratsbeschluss, genau prüfen sollten. Daraus hätte sich die klare Anspruchsberechtigung von Frau Neumann ergeben. Um die Auszahlung zu ermöglichen, hätten die Dienstabteilungen ihren Zuständigkeitskonflikt sinnvollerweise proaktiv und bilateral, oder allenfalls mit Unterstützung des Departements klären können. Dass beide Dienstabteilungen einfach ihre Zuständigkeit verneint haben, ohne miteinander in Kontakt zu treten, war etwas kurzsichtig.

Auch wenn Frau Neumann die «Zusatzschleife» über die Ombudsstelle benötigte, ist es sehr erfreulich, dass schliesslich durch den RD des Departements rasch eine Lösung gefunden werden konnte, um Frau Neumann die zustehende Prämie auszuzahlen.

## Fallbeispiel 8

### Das lange Warten auf den Lohn

**Nur in den gesetzlich vorgesehenen Ausnahmefällen dürfen städtische Angestellte statt mit Verfügung mit öffentlich-rechtlichem Vertrag angestellt werden, weil dies erhebliche Auswirkungen auf die Anstellungsbedingungen hat. Und im Stundenlohn dürfen städtische Angestellte nur beschäftigt werden, wenn sie einen tiefen Beschäftigungsgrad aufweisen und wenn sie damit ausdrücklich einverstanden sind. Diese rechtlichen Grundsätze gelten auch in Pandemiezeiten.**

#### 1. Ausgangslage

Dieser Fall wurde bereits im Frühling 2020 an die Ombudsstelle herangetragen. Er warf aber einige grundsätzliche Fragen auf, so dass die Angelegenheit erst im Berichtsjahr abgeschlossen werden konnte. Frau Helene Schlatter, Leiterin eines Fachbereichs im Stadtspital, ruft bei der Ombudsstelle an. Sie habe zu Beginn der Pandemie, am 1. April 2020, Frau Carmen Lopez anstellen können, um die massive Mehrarbeit zu bewältigen. Frau Lopez sei im Stundenlohn mit einem 80 %-Pensum angestellt worden. Nun habe sie den April-Lohn erst gegen Ende des Folge-monats, also am 25. Mai ausbezahlt erhalten. Frau Lopez könne es sich aber nicht leisten, so lange auf den Lohn zu warten. Sie sei vorher beim RAV gewesen, habe Arbeitslosentaggeld bezogen, und habe keine finanziellen Reserven, um zwei Monate auf den Lohn warten zu können.

Sowohl Frau Schlatter als auch Frau Lopez hätten sich an die Rechnungsabteilung und an die Personalabteilung (HR) des Stadtspitals gewandt, ohne dass es gelungen wäre, den Lohn früher auszuzahlen. Darauf habe Frau Lopez ihre Stelle wieder gekündigt. Frau Schlatter bedauert es sehr, dass das Stadtspital wegen dieser unflexiblen Praxis eine gute Mitarbeiterin verloren habe. Frau Lopez habe nämlich sehr gut und zur vollsten Zufriedenheit von Frau Schlatter gearbeitet.

Frau Schlatter finde es nicht richtig, dass eine Mitarbeiterin so lange auf den Lohn warten müsse. Es sei ein Beispiel dafür, wie man es den Schwächsten am Schwersten mache. Auch wenn es im konkreten Fall nichts mehr bringe, weil Frau Lopez bereits wieder gekündigt habe, bittet Frau Schlatter die Ombudsstelle, abzuklären, ob diese Lohnauszahlungspraxis korrekt ist.

#### 2. Abklärungen der Ombudsstelle

##### a) Sachverhaltsabklärungen

Der Ombudsmann holt den Vertrag von Frau Lopez ein. Sie ist mit Verweis auf Art. 12 Abs. 3 PR mit öffentlich-rechtlichem Arbeitsvertrag und im Stundenlohn angestellt. Das vertraglich vereinbarte Stellenpensum beträgt 40 %. Eine Rückfrage bei Frau Schlatter ergibt, dass Frau Lopez faktisch aber 80 % gearbeitet hat.

##### b) Rechtliche Abklärungen

Gemäss Art. 10 der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht, PR) müssen städtische Angestellte grundsätzlich mit Verfügung angestellt werden. Die Anstellung mit öffentlich-rechtlichem Vertrag ist gemäss Art. 12 PR nur in bestimmten Ausnahmefällen zulässig. Bei Anstellungen mit öffentlich-rechtlichem Vertrag darf man beim Lohn, bei den Ferien sowie bei den Kündigungsvoraussetzungen von den Regeln des Personalrechts abweichen. Während Art. 12 Abs. 2 PR die mit Vertrag anstellbaren Personengruppen auflistet wie Lehrlinge, Praktikantinnen und Praktikanten, drittmittelfinanzierte Angestellte oder Beschäftigte in Integrationsprogrammen, hat sich das Stadtspital im vorliegenden Fall auf Art. 12 Abs. 3 PR berufen. Dieser hält fest: «Im Übrigen ist die vertragliche Anstellung nur ausnahmsweise und nur zur Ausübung von Spezialfunktionen zulässig.» Es stellt sich also die Frage, was das Personalrecht unter einer Spezialfunktion versteht, und ob hier wirklich eine Anstellung mit Vertrag, statt mit Verfügung erfolgen durfte.

Was die Entlohnung angeht, so erfolgt gemäss Art. 70 Abs. 2 der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht (AB PR) die Bezahlung der Angestellten grundsätzlich im Monatslohn. Bei geringem und gleichzeitig unregelmässigem Beschäftigungsgrad ist Stundenlohn aber zulässig. Mit Verweis auf Art. 70 Abs. 5 AB PR, gemäss welchem der Ferienlohn nur bei einem Beschäftigungsgrad von unter 30 % als im Stundenlohn integriert angesehen werden darf, wird in der Stadt Zürich generell ein Beschäftigungsgrad von 30 % als Obergrenze für den in Art. 70 Abs. 2 AB PR genannten «geringen Beschäftigungsgrad» angenommen, der die Lohnauszahlung im Stundenlohn noch erlaubt.

Da der Zahlungslauf für den Lohn in der Regel immer am 25. des Monats erfolgt, und weil bei Angestellten im Stundenlohn der genaue Monatslohn erst später, nämlich ganz am Ende des Monats feststeht, sobald man die genauen

Arbeitsstunden kennt, kann der Lohn bei im Stundenlohn Angestellten erst beim nächsten Zahlungslauf, also am 25. des Folgemonats ausbezahlt werden. Dies führt im Resultat dazu, dass jemand, der im Stundenlohn neu bei der Stadt Zürich zu arbeiten beginnt, die erste Lohnzahlung erst nach fast zwei Monaten erhält. Bei einem tiefen Beschäftigungsgrad und einem entsprechend geringen Lohn ist dies in der Regel zumutbar. Im Falle von Frau Lopez, die 80 % gearbeitet hatte und über kein anderes Einkommen verfügte, wurde aber genau dies zum Problem.

### 3. Weiteres Vorgehen und Lösung

Der Ombudsmann nimmt Kontakt auf mit dem HR des Stadtspitals sowie mit der Rechtsabteilung von Human Resources Management Zürich (HRZ). Dabei stellt sich heraus, dass jemand wie Frau Lopez, die vertraglich einen Beschäftigungsgrad von 40 % und faktisch 80 % gearbeitet hatte, grundsätzlich im Monatslohn hätte angestellt werden müssen. Bei einem derart hohen Beschäftigungsgrad hätte sie nur mit ihrem ausdrücklichen Einverständnis im Stundenlohn beschäftigt werden dürfen. HRZ stellt dafür ein eigenes Formular zur Einverständniserklärung bereit, das eine städtische Angestellte, die freiwillig im Stundenlohn arbeiten will, unterschreiben muss. Natürlich darf eine zu diesen Bedingungen Angestellte jederzeit verlangen, dass die Lohnzahlung wieder in Monatslohn umgewandelt wird. Im Falle von Frau Lopez geht die Personalabteilung davon aus, dass die Anstellung im Stundenlohn deshalb zulässig war, weil sie mit öffentlich-rechtlichem Vertrag angestellt war, und dieser wie erwähnt Abweichungen von den Regeln des Personalrechts erlaubt.

Das sieht der Ombudsmann auch so. Allerdings fragt er sich, ob es überhaupt zulässig gewesen ist, Frau Lopez mit öffentlich-rechtlichem Vertrag anzustellen. Denn sie arbeitete ja als Aushilfe und nicht in einer Spezialfunktion. Damit seien ja beispielsweise hochqualifizierte Spezialisten gemeint, die auf dem Arbeitsmarkt zu den im Personalrecht vorgesehenen Konditionen nicht gefunden werden können. Das passe nicht zum Stellenprofil von Frau Lopez. Diese habe keinerlei Spezialwissen gehabt, sondern sei als Aushilfsmitarbeiterin angestellt gewesen.

Im Gespräch zeigt sich, dass das Stadtspital und HRZ den Begriff «Spezialfunktion» einiges weiter auslegen, als es der Wortlaut zulässt. Dies wird einerseits damit begründet, dass das kantonale Recht eine ähnliche Ausnahmere-

gelung für öffentlich-rechtliche Verträge kennt: In § 5 der kantonalen Personalverordnung wird ausnahmsweise die Anstellung mit öffentlich-rechtlichem Vertrag für Personen mit «Spezialistenfunktionen» erlaubt. Der im städtischen Personalrecht verwendete Begriff «Spezialfunktionen» sei im Vergleich zu dem im Kanton verwendeten Begriff «Spezialistenfunktion» etwas breiter gefasst.

Des Weiteren sei das Stadtspital aufgrund der Coronapandemie vor einer noch nie dagewesenen Ausnahmesituation gestanden. Man habe im Frühling 2020 innert kürzester Zeit ca. 180 Personen notfallmässig rekrutieren müssen, um den Betrieb sicherzustellen. Niemand habe damals, zu Beginn der Pandemie, gewusst, wie lange dies notwendig sein würde. Das Stadtspital sei auf flexibel angestellte Aushilfen angewiesen gewesen. Deshalb sei es ausnahmsweise gerechtfertigt gewesen, diese Aushilfspersonen im Stundenlohn anzustellen.

### 4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Formaljuristisch stellt der Ombudsmann gewisse Unterlassungen fest. So hätte Frau Lopez, die faktisch mit 80 Stellenprozenten gearbeitet hatte (auch wenn ihr Arbeitsvertrag einen Richtwert von 40 Stellenprozenten vorsah), nur mit ihrem ausdrücklichen Einverständnis im Stundenlohn angestellt werden dürfen. Weder sie noch ihre Vorgesetzte wussten davon. Vielmehr musste Frau Lopez aufgrund des Stundenlohnvertrags, der ihr vorgelegt worden war, davon ausgehen, dass es für sie gar keine andere Möglichkeit gegeben hätte, als im Stundenlohn angestellt zu sein. Dies hatte – wie erwähnt – zur Folge, dass sie ihren ersten Lohn erst am Ende des Folgemonats erhalten hatte. Die Tatsache, dass Frau Lopez deswegen ihre Stelle gekündigt hatte, legt nahe, dass sie wohl die Option Monatslohn gewählt hätte, wenn sie gewusst hätte, dass sie diesbezüglich ein Wahlrecht gehabt hätte.

Und dann stellt sich die Frage, ob Aushilfen, die aufgrund der Coronapandemie notfallmässig angestellt werden mussten, als Mitarbeitende mit «Spezialfunktionen» betrachtet werden durften. Der Ombudsmann vertritt die Auffassung, dass dies nicht dem Wortlaut von Art. 12 Abs. 3 PR entspricht, da Frau Lopez keine «Spezialfunktion» erfüllte, sondern es lag vielmehr eine «Spezialsituation» vor. Der Ombudsmann hat vollstes Verständnis und ist dafür dankbar, dass das Stadtspital kurzfristig reagiert hat. Es war sicherlich auch sachlich gerechtfertigt, die 180 Aushilfen im Stundenlohn anzustellen, da man nicht

wusste, wie sich die Pandemie entwickeln würde und folglich, wie sehr man auf die Aushilfen angewiesen sein würde.

Er regt bei HRZ an, dass entweder im PR-Kommentar oder noch besser in Art. 12 Abs. 3 PR eine Art «Pandemieklausel» aufgenommen werde, damit es klar sei, dass die ausnahmsweise Anstellung mit öffentlich-rechtlichem Vertrag nicht nur für «Spezialfunktionen», sondern auch für «Spezialsituationen» zulässig ist. HRZ meldet dem Ombudsmann zurück, dass eine Anpassung des PR-Kommentars geprüft werde. Eine allfällige Gesetzesanpassung müsste sinnvollerweise im Einklang mit dem öffentlichen Personalrecht in Bund und Kantonen erfolgen. Mit anderen Worten müsste, wenn schon, auf allen staatlichen Ebenen eine solche Pandemieklausel in die Personalgesetze aufgenommen werden.

Der vorliegende Fall zeigt eindrücklich, dass es immer wieder zu Situationen kommen kann, die vom Gesetzgeber so nicht vorzusehen waren, auch im Personalrecht. Dass das Stadtspital zu Beginn der Pandemie rasch reagiert und das Personal aufgestockt hatte, war vorausschauend und absolut richtig. Insofern gibt es am Vorgehen des Stadtspitals nichts zu kritisieren, ganz im Gegenteil: Wir alle dürfen dankbar sein, mit welchem ausserordentlichen Effort das Stadtspital und alle seine Mitarbeitenden während der gesamten Pandemie den Betrieb unter massiv erschwerten Bedingungen aufrechterhalten und unsere medizinische Versorgung sichergestellt haben.

Dass hier eine «Spezialsituation» vorlag, die so nicht im Ausnahmekatalog des Personalrechts aufgeführt war, sollte sinnvollerweise bei der nun folgenden Aufarbeitung der Pandemie dazu führen, dass auch das öffentliche Personalrecht, nicht nur in der Stadt Zürich, auf seine «Pandemietauglichkeit» bzw. generell auf die Anforderungen bei einer schwerwiegenden Ausnahmesituation überprüft wird.

Weitere Ausführungen zu den Voraussetzungen für einen öffentlich-rechtlichen Vertrag finden sich in Ziffer 2 des Beitrags «Stolperfallen im städtischen Personalrecht» auf Seite 20 in diesem Jahresbericht.

## Fallbeispiel 9

### Wann ist die Wohnung warm genug?

**Der Mieter einer städtischen Wohnung beklagt sich über die tiefe Raumtemperatur. Die Wohnung lasse sich gar nicht genügend heizen, er vermute, dies hänge mit den Umweltzielen der Stadt Zürich zusammen. Einige Mietparteien heizten nun zusätzlich mit elektrischen Heizöfen, was eine Brandgefahr darstelle und den Klimazielen widerspreche. Messungen zeigen, dass die Temperaturen zwar knapp genügend sind und den städtischen Richtlinien entsprechen. Trotzdem ist die Verwaltung schliesslich bereit, die Heizkurve leicht zu erhöhen.**

#### 1. Ausgangslage

Herr Philipp Aebersold meldet sich telefonisch bei der Ombudsstelle. Er schildert, dass er in einer Eineinhalbzimmerwohnung in einer älteren städtischen Liegenschaft wohne. Bei ihm in der Wohnung betrage die Temperatur manchmal nur 16 Grad, da die Heizung jeweils während mehrerer Stunden abgestellt werde. Auch von den Nachbarn höre er, dass die Heizdauer nicht ausreiche, weshalb er von mehreren Personen wisse, die mit elektrischen Heizgeräten zusätzlich heizten.

Herr Aebersold vermutet, die Stadt Zürich spare beim Heizen ihrer Liegenschaften, um die Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft zu erreichen. Allerdings würden diese Ziele durch die zusätzlichen Heizöfen wieder zunichte gemacht. Zudem gehe von diesen eine Brandgefahr aus. Er habe sich wegen der Temperatur auch schon an den Hauswart gewandt, was aber höchstens eine kurzfristige Verbesserung bewirkt habe.

Herr Aebersold bedankt sich für das Angebot der Ombudsstelle, bei Liegenschaften Stadt Zürich (LSZ) die nötigen Abklärungen vorzunehmen.

#### 2. Abklärungen der Ombudsstelle und von LSZ

##### a) Telefonische und schriftliche Abklärungen

Der Mitarbeiter der Ombudsstelle kontaktiert den zuständigen Immobilienbewirtschafter bei LSZ. Von diesem erfährt er, dass in der Nacht nicht geheizt werden dürfe. Daraus ergebe sich eine Absenkung der Heizleistung zwischen 22.30 und 5.00 Uhr. Wie stark der Temperaturrückgang in der Nacht sei, könne er momentan nicht sagen.

Tagsüber hätten sie aber schon mehrfach Messungen durchgeführt, die nie eine Temperatur unter 20 Grad angezeigt hätten.

Für Gebäude der Stadt Zürich gelte die Raumtemperatur-Richtlinie 2006. In dieser ist festgehalten, dass bei älteren oder ungenügend gedämmten Gebäuden eine Erhöhung der Raumtemperatur um ein bis zwei Grad erforderlich sein könne. Zudem wird bestimmt, wie allfällige Kontrollmessungen vorzunehmen sind. Im Anhang zur Richtlinie sind die Temperaturvorgaben für unterschiedliche Nutzungsarten und die jeweiligen Räume aufgeführt. Für Wohnzimmer sind 21 Grad vorgegeben, für Schlafzimmer 18–20 Grad.

Schliesslich wird darauf hingewiesen, dass bei «normalem Lüftungsverhalten» eine Raumtemperatur von 16 Grad während der Absenk-/Abschaltzeit nicht unterschritten werden sollte.

Der Bewirtschafter erklärt, die von Herrn Aebersold angegebene Raumtemperatur von 16 Grad habe ihn überrascht. Sie hätten seit Beginn der aktuellen Heizperiode für diese Liegenschaft noch keine Reklamationen erhalten, auch im Vorjahr hätten sie höchstens eine Handvoll Beanstandungen registriert. Er stellt in Aussicht, die Situation nochmals genauer anzuschauen und gegebenenfalls weitere Massnahmen zu treffen.

##### b) Messungen durch LSZ

Der Bewirtschafter kündigt an, dass LSZ in mehreren Wohnungen Temperaturmessungen vornehmen werde.

Die Ombudsstelle gibt Herrn Aebersold einen Zwischenbericht, wonach LSZ die Angelegenheit sehr ernst nehme und Messungen angekündigt habe. Herr Aebersold bedankt sich für die Information. Es sei toll, dass sich die Ombudsstelle der Sache angenommen habe.

Ende Januar 2021 erhält die Ombudsstelle umfangreiche Unterlagen von LSZ. Während jeweils 48 Stunden wurden Messungen durchgeführt. Die Diagramme zeigen die einzelnen Temperaturkurven. Aus diesen sowie den angefügten Kommentaren lässt sich Folgendes herauslesen:

In der Nacht ist – wie von Herrn Aebersold bemerkt – jeweils ein Temperaturrückgang von etwa zwei bis drei Grad festzustellen. Ein Minimum von 16/17 Grad kann allerdings nur bei zwei Wohnungen mit einem deutlichen

Abfall aufgrund des morgendlichen Lüftens beobachtet werden. Zwei weitere Wohnungen zeigen weniger grosse Schwankungen, sind aber insgesamt relativ knapp geheizt, die Temperatur bewegt sich meist nur wenig über 20 Grad. Bei Herrn Aebersold beträgt das Minimum 18.5 und das Maximum 24.5 Grad.

Der Bewirtschafter stellt in seinem E-Mail fest, dass es nach Einschätzung von LSZ keine Anpassung oder Korrektur der Heizleistung brauche, aber er erwarte gerne den Kommentar der Ombudsstelle zu den Messungen.

### **c) Abklärungen beim Mieterinnen-/Mieterverband (MV)**

Die Ombudsstelle ist der Ansicht, dass die Heiztemperaturen eher an der unteren Grenze sind und nimmt weitere Abklärungen vor. Bei ihrer Recherche stösst sie auf einen Artikel des MV. Laut diesem stellt es einen Mangel dar, wenn die Temperatur in Wohnräumen unter 20 Grad sinkt, bei Schlafräumen stellt 17 Grad die Untergrenze dar.

Die gesetzlichen Grundlagen für Mietverhältnisse bildet das Obligationenrecht (OR). Ein wichtiger Begriff im OR ist der sog. Mietmangel. Dabei wird unterschieden zwischen leichten, mittleren und schweren Mängeln. Je nach Schwere des Mangels ist der Gebrauch der Mietsache beeinträchtigt oder gar ausgeschlossen.

Die Mitarbeiterin der Ombudsstelle wendet sich schriftlich an den MV, um noch genauere Informationen zu bekommen. Insbesondere möchte sie wissen, wie Einzimmerwohnungen zu beurteilen sind, ob der MV die Temperatur für Wohn- oder Schlafräume als massgebend erachtet, oder ob von einem Durchschnittswert auszugehen ist.

Die Juristin des MV erklärt, die Erfahrungen aus der Rechtsprechung zeigten, dass Raumtemperaturen zwischen 16 und 18 Grad eine Mietzinsreduktion von bis zu 20% rechtfertigten. In der Beratung verwiesen sie jeweils auf die Empfehlungen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) oder des Bundesamts für Energie (BFE). Gemäss BFE betrage der Spielraum für Wohnräume 20–23 Grad und für Schlafräume 17–20 Grad. Für Einzimmerwohnungen dürfe man sich wohl auf die obere Grenze bei den Schlafräumen, die der unteren bei den Wohnräumen entspricht, berufen, also 20 Grad. Je näher man sich an dieser Temperatur bewege, desto eher sei von einem mangelfreien Zustand der Wohnung auszugehen.

### **3. Weiteres Vorgehen**

Die Mitarbeiterin der Ombudsstelle bespricht sich nach ihren Abklärungen mit dem Bewirtschafter von LSZ. Nach Ansicht der Ombudsstelle sei die Heizsituation bei Herrn Aebersold gerade so genügend. Sie würde es aber begrüssen, wenn auf Wunsch der Mietenden etwas mehr geheizt werden könnte. Die Stadt Zürich habe ja einen hohen Dienstleistungsanspruch.

Der Bewirtschafter nimmt die Einschätzung zur Kenntnis. Er hat aber Vorbehalte, da der Heizvorlauf nur für alle Wohnungen erhöht werden könne, eine Anpassung nur für einzelne Wohnungen sei nicht möglich. Er frage sich deshalb, ob dann nicht vielen Mietenden die Temperatur zu hoch wäre, was zu vermehrtem Lüften und entsprechendem Verpuffen der Heizenergie führen würde. Zudem handle es sich um Ölheizungen, weshalb eine Erhöhung unter dem Aspekt des steigenden CO<sup>2</sup>-Ausstosses kritisch zu bewerten sei.

Problematisch sei, wenn Mietende ein Sofa oder andere Möbel direkt vor den Heizkörper stellten. Dies führe dazu, dass die warme Luft «gefangen» werde und sich die Heizung aufgrund des Wärmefühlers ausschalte. Allenfalls könne man durch entsprechende Informationen und Umgestaltungen in den Wohnungen eine Verbesserung erreichen.

Er werde sich nochmals über die Verhältnisse vor Ort erkundigen und in Erfahrung bringen, wieviele Personen sich über zu tiefe Temperaturen beschwert hätten. Ausserdem werde er abklären, wieviele Mietende zusätzlich ein elektrisches Heizgerät benutzten.

Da sich die Abklärungen über längere Zeit hinziehen, gibt die Ombudsstelle Herrn Aebersold mehrfach einen Zwischenbericht.

Es folgen weitere Kontakte zwischen der Ombudsstelle und LSZ. Der Bewirtschafter stellt sich auf den Standpunkt, die Raumtemperatur Richtlinie 2006 sei eingehalten, weshalb LSZ keinen Handlungsbedarf sehe. Konkrete Antworten zur Anzahl der Reklamationen sowie zu den zusätzlich benutzten elektrischen Heizöfen bleiben aus. Zuletzt informiert der Bewirtschafter, dass die Liegenschaft ab August 2021 durch eine andere Person betreut werde.



#### 4. Empfehlungen und Lösung

Die Mitarbeiterin der Ombudsstelle teilt dem Bewirtschafter mit, dass für sie weiterhin Klärungsbedarf bestehe. Da er die Liegenschaft abgebe, werde sie sich an seine Vorgesetzte wenden.

Die Ombudsstelle wendet sich mit einem ausführlichen Mail an die vorgesetzte Person. Sie wiederholt ihre Einschätzung, wonach die Heizleistung zwar knapp genügend sei, die Stadt Zürich aber eigentlich höhere Ansprüche an ihre Dienstleistungen stellen sollte. Sie weist auch darauf hin, dass verhindert werden sollte, dass zusätzlich mit elektrischen Öfen geheizt werden müsse. Diese Öfen schienen der Ombudsstelle aus ökologischen, aber auch aus sicherheitstechnischen Überlegungen (Brandgefahr) nicht sinnvoll.

Die Ombudsstelle erkundigt sich nochmals nach der Anzahl der zusätzlichen Öfen und der Beschwerden wegen zu tiefer Raumtemperaturen.

Zudem möchte sie wissen, ob sie Herrn Aebersold in Aussicht stellen könne, dass erneut Messungen vorgenommen würden, sollte er die Wohnung wieder als zu kalt empfinden. Vielleicht wäre es ein konstruktiver Vorschlag, auf eine Anpassung der Heizleistung zu verzichten, aber Herrn Aebersold die Zusicherung zu geben, dass er sich jederzeit bei jemandem melden könne, der zeitnah reagiere. Ob man ihm dafür eine Kontaktperson nennen könne?

Die Teamleiterin teilt mit, dass sie die Fragen und Empfehlungen der Ombudsstelle an die neue Verwalterin weitergeleitet habe, die sich dann melden werde. Die Mitarbeiterin der Ombudsstelle bedankt sich für die Information. Es interessiere sie besonders, wie die Verwalterin mit der Diskrepanz umgehen wolle, wonach laut LSZ kein Handlungsbedarf bestehe, aber trotzdem etliche Mietparteien zusätzlich mit elektrischen Öfen heizten.

Wenige Tage später meldet sich die neue Verwalterin. Sie habe bereits mit Herrn Aebersold telefoniert und mit ihm vereinbart, dass er sich bei Problemen direkt an sie wenden dürfe.

Zudem wolle sie veranlassen, dass die Heizung ein wenig höher eingestellt werde. Sie werde ein Rundschreiben an die Mietenden vorbereiten, indem sie die Anpassung der Heizkurve ankündigen werde. Im Gegenzug werde sie die Mietenden bitten, nach Möglichkeit auf elektrische Heizöfen zu verzichten. Ebenso werde sie darauf hinweisen,

dass möglichst keine Möbel vor die Heizung gestellt werden sollten, um zu verhindern, dass die warme Luft gefangen werde und deshalb die Heizleistung gedrosselt werde.

Die Mitarbeiterin der Ombudsstelle bedankt sich für die Bereitschaft, die Heiztemperatur etwas zu erhöhen, aber auch für das Informationsschreiben an die Mietparteien, von dem sie gerne eine Kopie bekäme.

Die Mitarbeiterin der Ombudsstelle wartet mit der Rückmeldung bewusst noch einen Moment zu, damit Herr Aebersold das angekündigte Schreiben schon vorher zur Kenntnis nehmen kann.

Bevor die Ombudsstelle mit Herrn Aebersold Kontakt aufnimmt, meldet er sich bereits telefonisch. Er bedankt sich vielmals für den Einsatz der Ombudsstelle und ist begeistert über die neue Verwalterin. Er fühle sich kompetent betreut, es laufe alles bestens.

Die Ombudsstelle übermittelt der Verwalterin das positive Feedback und schliesst das Geschäft mit diesem erfreulichen Ergebnis ab.

## Fallbeispiel 10

### Strafanzeige gegen einen Achtjährigen?

**Manchmal gibt es in der Schule ganz schwierige Situationen mit Schülerinnen und Schülern, vor allem auch, wenn sie privat schwierige Verhältnisse haben. In solchen Fällen kann auch die Kommunikation mit den Eltern eine Herausforderung darstellen. Zentrale Entscheide der Kreisschulbehörde, wie eine Versetzung, müssen in Form einer anfechtbaren Verfügung erlassen werden. Weil ein achtjähriges Kind noch gar nicht strafmündig ist, sollte man es nicht mit einer Strafanzeige konfrontieren.**

#### 1. Ausgangslage

Frau Claudia Meier ruft bei der Ombudsstelle an. Sie erzählt, dass ihr Sohn Liam grosse Probleme in der Schule habe. Man habe ihn von der Klasse separiert und nun wolle man sie zwingen, Liam in eine Tagesschule ausserhalb der Stadt Zürich zu schicken. Auch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) sei involviert und drohe, ihr das Sorgerecht betreffend Schulangelegenheiten zu entziehen. Es gebe grosse Schwierigkeiten mit dem Vater von Liam, von dem sie getrennt lebe.

Einige Tage später sendet Frau Meier wie vereinbart zahlreiche Unterlagen. Aus diesen ist ersichtlich, dass sie eine Anwältin hat. Der Ombudsmann telefoniert mit dieser und erfährt, dass sie Frau Meier nur gegenüber der KESB vertrete, aber nicht gegenüber der Schule. Sie wäre deshalb froh, wenn die Ombudsstelle die Probleme mit der Schule anschauen könnte. Es sei sicher so, dass Liam ein schwieriges Kind sei und auch der Umgang mit der Mutter herausfordernd sei. Trotzdem sei die zuständige Präsidentin der Kreisschulpflege sehr unsensibel gewesen. Sie habe mit einer Strafanzeige gegen Liam gedroht, wenn dieser noch einmal ein massives Fehlverhalten an den Tag lege. Dazu komme, dass die Schule immer wieder handstreichartig Beschlüsse fälle, wie z. B. die Einzelbeschulung oder auch die Versetzung in die Sonderschule, ohne dass Frau Meier vorab das rechtliche Gehör gewährt werde. Die Anwältin sendet dem Ombudsmann weitere Unterlagen.

Daraus geht hervor, dass Liam schon seit langem grosse Schwierigkeiten in der Klasse macht. Es ist auch ersichtlich, dass die Klassenlehrerin, die Schulleitung und auch

die Kreisschulbehörde in der Vergangenheit sehr vieles versucht haben, damit Liam weiter in der Schule bleiben kann. Sein Fehlverhalten war aber teilweise so gravierend, dass es nachvollziehbar ist, dass er in der Regelklasse nicht mehr tragbar ist und nun in eine Sonderschule gehen muss.

Und tatsächlich steht in einem Besprechungsprotokoll: «Werden Dritte durch das Verhalten von Liam seelisch oder körperlich verletzt, behält sich die Schule vor, Anzeige zu erstatten.» Des Weiteren fehlt bei den Beschlüssen über die Einzelbeschulung und die Versetzung von Liam in eine Sonderschule eine Rechtsmittelbelehrung oder sonst ein Hinweis, wie sich die Eltern gegen diese Beschlüsse wehren können, falls sie damit nicht einverstanden sind.

#### 2. Abklärungen der Ombudsstelle

##### a) Rechtliche Abklärungen

Gemäss Art. 3 des Jugendstrafgesetzes (JStG) können Kinder erst nach dem vollendeten zehnten Lebensjahr strafrechtlich belangt werden. Begehen jüngere Kinder Straftaten, dann kann gemäss Art. 4 JStG eine Meldung an die Eltern, die KESB oder eine Fachstelle für Jugendhilfe erfolgen.

Was die Rechtsmittelbelehrung angeht, so hält § 74 des kantonalzürcherischen Volksschulgesetzes (VSG) fest:

«Anordnungen der Schulleitung müssen nicht schriftlich begründet werden. Sie erwachsen in Rechtskraft, wenn nicht innert zehn Tagen ein Entscheid der Schulpflege verlangt wird.

Die Schulpflege entscheidet in der Regel innerhalb von 30 Tagen nach Eingang des Begehrens.»

In § 75 der Volksschulverordnung (VSV) steht:

«Anordnungen der Schulleitung gemäss § 74 VSG, nicht aber deren Begründung, müssen schriftlich erfolgen und den Hinweis enthalten, dass innert zehn Tagen schriftlich ein Entscheid der Schulpflege verlangt werden kann.»

##### b) Telefonische Abklärungen

Eine telefonische Rückfrage beim Departementssekretariat des Schul- und Sportdepartements bestätigt, dass, wenn in einem Protokoll ein Beschluss gefällt wird, in einer Rechtsmittelbelehrung darüber informiert werden muss, dass die Eltern gegen Anordnungen der Schulleitung an die Kreisschulbehörde gelangen können. Es gebe dazu auch ein Merkblatt. Der Departementssekretär stellt die-

ses dem Ombudsmann zu. Das Merkblatt regelt detailliert und ausführlich, wie Beschlüsse der Schulleitungen auszugestalten und wie sie von den Kreisschulbehörden zu überprüfen sind. Und es stellt auch konkrete Textvorlagen für Beschlüsse mit einer Rechtsmittelbelehrung zur Verfügung.

Der Ombudsmann ruft die zuständige Kreisschulpräsidentin an. Diese bestätigt die schwierige Situation mit Liam. Man habe alles versucht, um ihn in der Schule halten zu können, aber nun gebe es keine Alternative mehr zur Versetzung in eine Sonderschule. Auf die angedrohte Strafanzeige angesprochen, meint sie, damit sei nicht eine Strafanzeige gemeint gewesen, sondern eine Anzeige bei der KESB. Die Kreisschulbehörde reiche praktisch nie Strafanzeigen ein.

Was die fehlenden Rechtsmittelbelehrungen angeht, so klärt der Ombudsmann die Kreisschulpräsidentin darüber auf, dass bei wichtigen Beschlüssen wie der Versetzung eines Kindes in eine Sonderschule immer stehen müsse, wie die Eltern sich wehren können, falls sie mit dem Beschluss nicht einverstanden sind. Sonst fühlten sich die Eltern den Beschlüssen der Behörde ohnmächtig ausgeliefert. Die Kreisschulpräsidentin dankt für die Hinweise. Diese werde man in Zukunft sicher beherzigen. Allerdings meine sie, dass im Nachgang der Gespräche immer auch Verfügungen erlassen worden seien. Der Ombudsmann bittet sie, ihm diese Verfügungen zuzustellen. Er habe bisher keine gesehen.

Am nächsten Tag schreibt die Kreisschulpräsidentin dem Ombudsmann: «Für die schulischen Belange war es nicht nötig, Verfügungen zu erstellen.»

### 3. Weiteres Vorgehen und Lösung

Der Ombudsmann nimmt telefonisch Rücksprache mit Frau Meier. Diese ist sich ganz sicher, dass die Präsidentin mit einer Strafanzeige gedroht hatte, nicht mit einer Gefährdungsmeldung bei der KESB. Sie informiert über die aktuelle Situation: Mittlerweile sei Liam in der Sonderschule, und es gefalle ihm dort recht gut. Von dem her könne Frau Meier für den Moment mit dieser Schulversetzung leben. Sie möchte einfach die Möglichkeit haben, zu einem späteren Zeitpunkt, wenn sich die Situation von Liam beruhigt habe, wieder ein Gesuch zu stellen, dass er wieder in sein altes Schulhaus zurückkehren könne. Der Ombudsmann bestätigt ihr, dass sie ein solches Gesuch

werde stellen können. Ob es bewilligt werden könne, werde von der dannzumaligen Situation von Liam abhängen und davon, was für ihn und seine schulische Entwicklung am besten sein werde.

Noch einmal telefoniert der Ombudsmann mit der Kreisschulpräsidentin, informiert sie über das Gehörte und fragt noch einmal wegen der Anzeige nach. Nun bestätigt die Präsidentin, dass sie damals wirklich eine Strafanzeige gemeint habe. Sie habe das anlässlich des ersten Gesprächs mit dem Ombudsmann falsch in Erinnerung gehabt. Der Ombudsmann weist sie noch einmal darauf hin, dass Liam damals acht Jahre alt und folglich gar nicht strafmündig gewesen sei. Die Drohung mit einer Strafanzeige sei nur schon deshalb nicht angezeigt gewesen. Und ganz grundsätzlich sei es kaum hilfreich, in einem bereits sehr belasteten Verhältnis den Eltern mit einer Strafanzeige gegen ihr Kind zu drohen. Das sehe sie schon auch so, meint die Präsidentin. Normalerweise würden sie auf der Kreisschulbehörde so etwas auch nie tun, aber in diesem Extremfall habe man ein Zeichen setzen müssen.

Nachdem der Ombudsmann sich bei Frau Meier und deren Anwältin vergewissert hatte, dass für sie die Angelegenheit erledigt ist, schreibt er der Kreisschulbehörde einen Schlussbericht. Darin bestätigt er, dass der Beschluss zur Versetzung von Liam in die Sonderschule in seinen Augen richtig gewesen sei, dass die Schule vorher viel Zeit und Wohlwollen investiert und alle Alternativen ausgeschöpft hatte, bis keine andere Massnahme mehr möglich gewesen sei. Er weist nochmals darauf hin, dass Entscheide der Schulbehörden immer eine Rechtsmittelbelehrung enthalten müssen, damit die Eltern sich wehren können, wenn sie nicht einverstanden sind. Und er betont noch einmal, dass die Drohung mit einer Strafanzeige seines Erachtens sowohl in rechtlicher Hinsicht, als auch ganz grundsätzlich unpassend gewesen sei.

### 4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Wenn es in der Schule zu Problemen mit einem Schüler oder einer Schülerin kommt, die mit den üblichen Disziplinarmassnahmen nicht gelöst werden können, und wenn ein Schulkind den Unterricht mit seinem Fehlverhalten massiv stört, dann darf und muss die Schule zum Schutz der anderen Kinder reagieren. Das kann wie vorliegend mit einer Einzelbeschulung geschehen, oder wenn auch das keine Besserung bringt, mit einer Versetzung in eine Sonderschule.

Wichtig ist aber, dass solche wichtigen Beschlüsse nicht einfach in einem Protokoll festgehalten werden. Vielmehr muss den Eltern klar mitgeteilt werden, wie sie vorgehen können, falls sie mit dem Beschluss nicht einverstanden sind. Eine Rechtsmittelbelehrung gehört zwingend zu jeder Verfügung. Dieses Basiswissen müsste eigentlich auf jeder Kreisschulbehörde vorhanden sein, und es gibt dazu genügend Merkblätter und Ablaufschemen beim Volksschulamt und beim Schul- und Sportdepartement.

Und dass eine Behörde der Mutter eines achtjährigen Kindes mit einer Strafanzeige gegen das Kind droht, darf nicht mehr vorkommen, egal wie schwierig das Verhalten des Kindes ist. Ganz abgesehen davon, dass diese Drohung mangels Strafmündigkeit des Kindes gar nicht wahrgemacht werden könnte, gibt es selbst bei ganz schwierigen Situationen andere Mittel als das Strafrecht, um mit einem schwierigen Kind umzugehen. Zu denken ist hier an die erwähnten zahlreichen Disziplinarmaßnahmen des VSG, aber in Extremfällen auch an eine Gefährdungsmeldung bei der KESB. Es ist kein Zeichen von Stärke, sondern im Gegenteil von Hilflosigkeit, wenn eine Behörde einem achtjährigen Kind mit dem Strafrechtshammer drohen muss.







# Statistik 2021

Das Jubiläumsjahr 2021 war das erste, das der neue Ombudsmann von Beginn an zu verantworten hatte. Seine Arbeitsweise findet teilweise ihren Niederschlag in der Statistik: Die ausgewiesene Fallbearbeitungsdauer und die Pendenzen sind angestiegen, weil der neue Ombudsmann mit dem formalen Abschluss eines Geschäfts länger zu wartet als seine Vorgängerin. Dafür müssen kaum noch abgeschlossene Geschäfte wiedereröffnet werden. Die Anzahl Geschäfte bewegte sich auf dem Niveau des Vorjahrs. Wie bereits im letzten Jahr werden auch die Anfragen detailliert ausgewiesen.

Die Ombudsstelle unterscheidet ihre Fälle nach Geschäften und Anfragen. **Geschäfte** sind Fälle, die einer vertieften Abklärung oder Beratung bedürfen und somit einen größeren Aufwand mit sich bringen. Als **Anfragen** erfassen wir all jene Kontakte, die entweder mit geringem Aufwand beantwortet werden können oder all jene Fälle, für die wir nicht zuständig sind und die Ratsuchenden an andere Beratungsstellen vermitteln konnten.

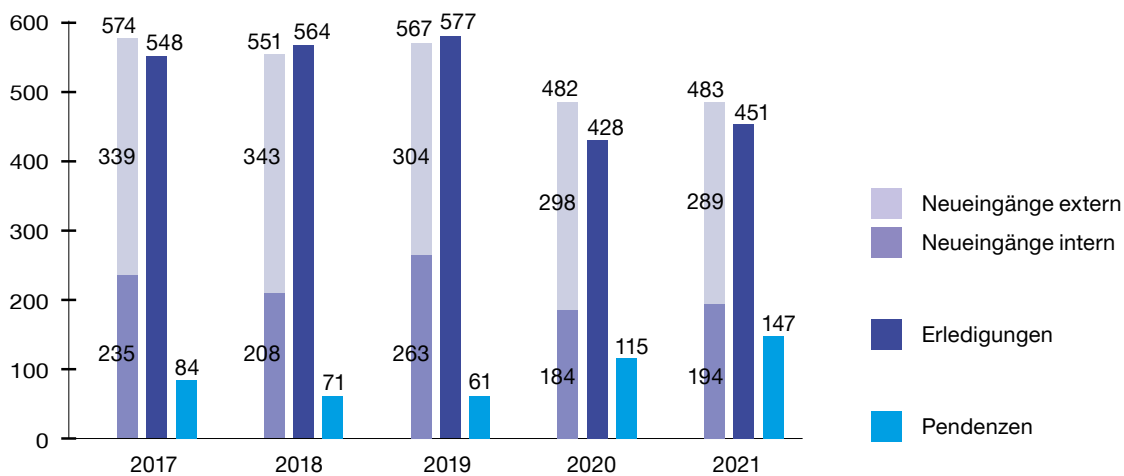
Die Geschäfte werden in **interne und externe Fälle** unterteilt. Als externe Geschäfte zählen all jene, die von Bürgerinnen und Bürgern an die Ombudsstelle getragen werden, als interne die Personalgeschäfte. Im Berichtsjahr sind **24 Whistleblowingfälle** eingegangen.



Eingangsart	Geschäfte		Anfragen	
	Telefonisch	329	68 %	580
Webseite	79	17 %	159	18 %
E-Mail	41	8 %	77	9 %
Persönlich	22	5 %	46	5 %
Post	12	2 %	40	4 %
<b>Total</b>	<b>483</b>		<b>902</b>	

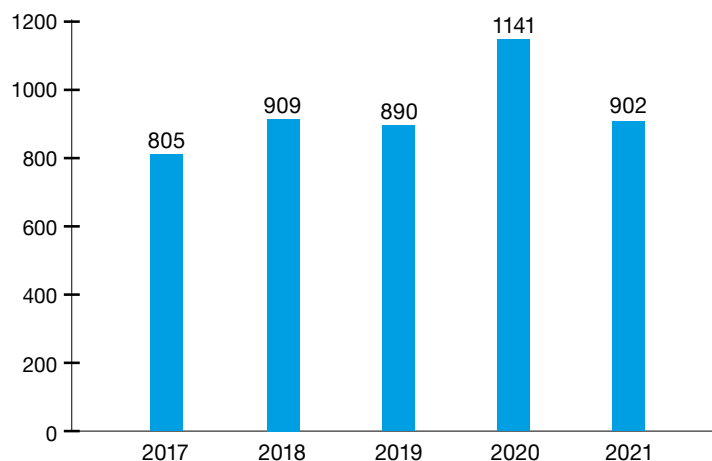
## Geschäfte

Neueingänge, Erledigungen, Pendenzen



## Anfragen

Neueingänge

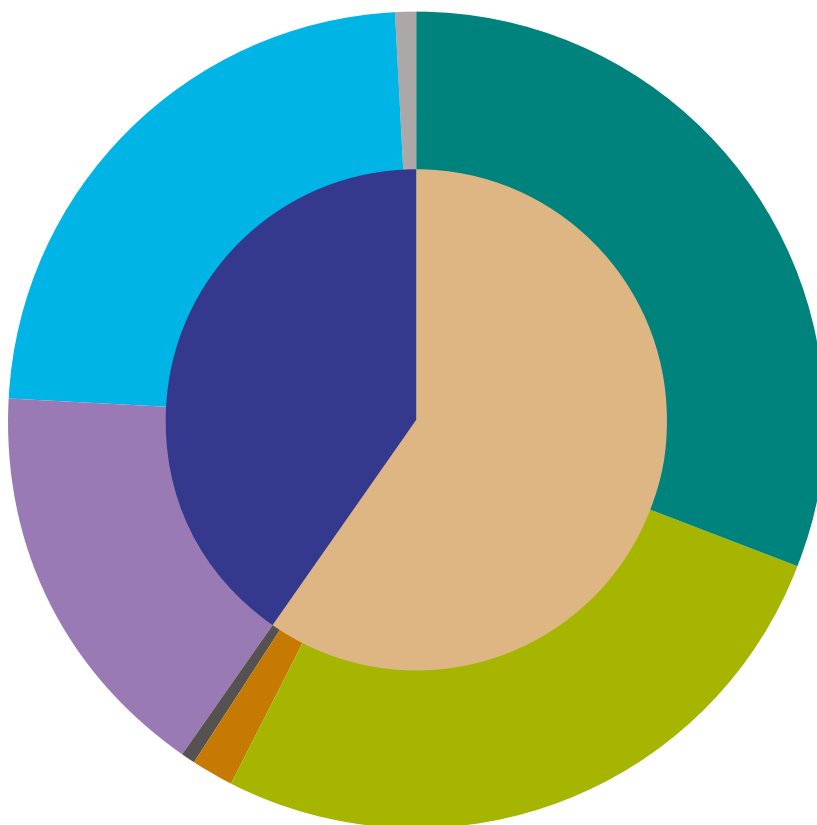


# Geschäfte

## Im Jahr 2021 neu eingegangene Geschäfte

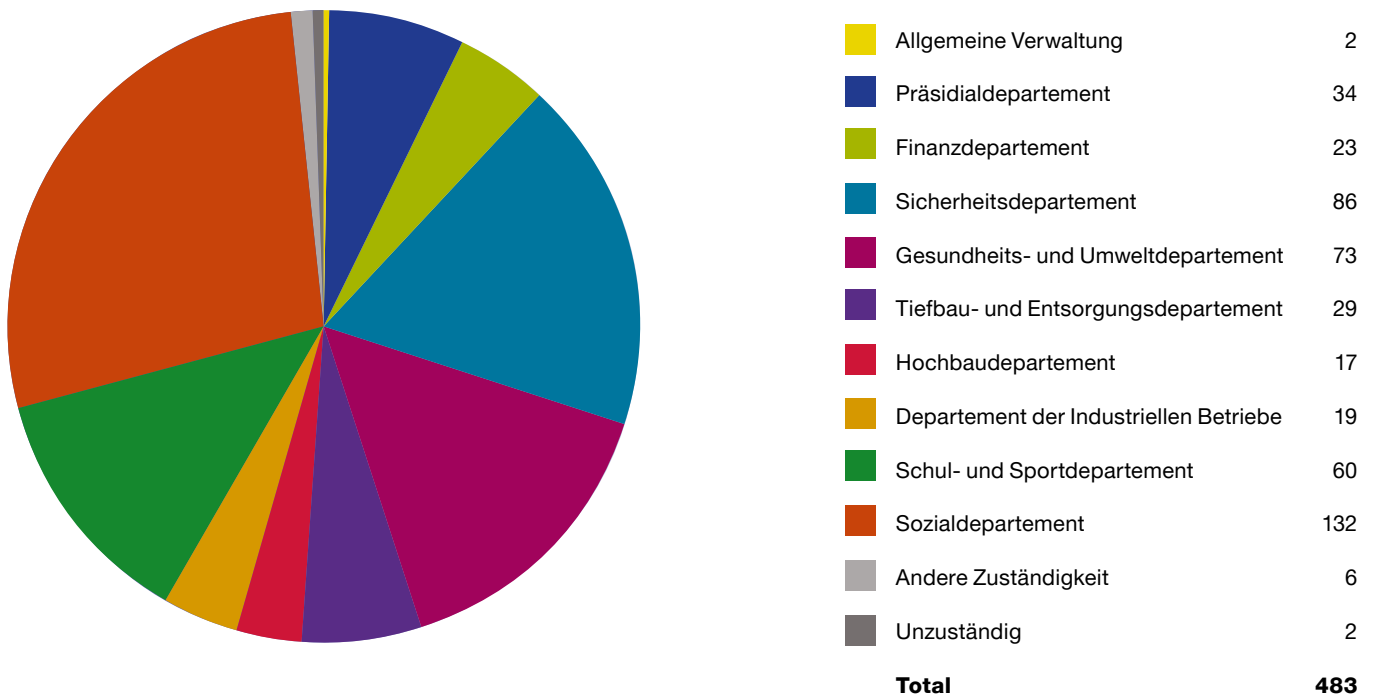
### Externe und Personalgeschäfte

Aufteilung nach Geschlecht

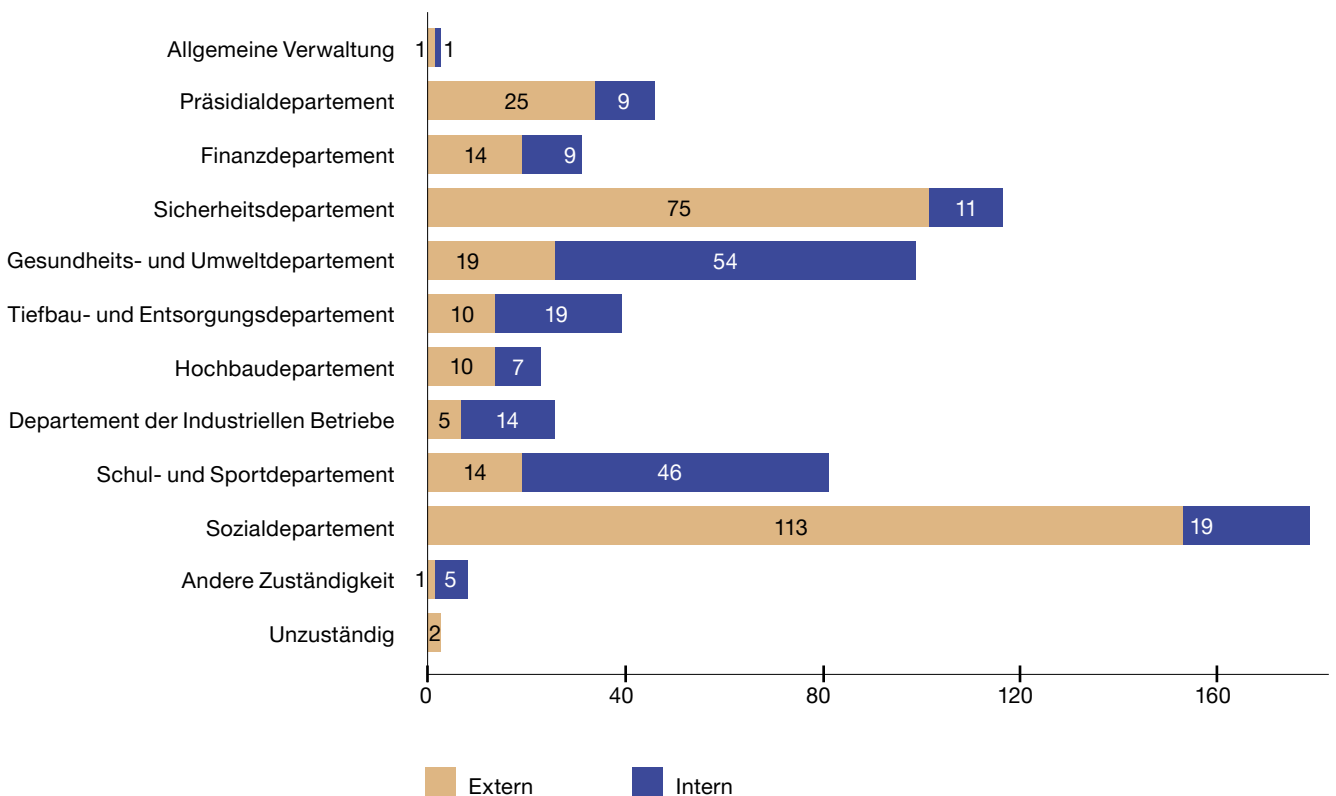


■ Extern 289	■ Männlich 150
	■ Weiblich 129
	■ Juristische Personen 7
	■ Unbekannt 3
■ Intern 194	■ Männlich 78
	■ Weiblich 112
	■ Unbekannt 4

**Verteilung auf die Departemente**



**Verteilung interne/externe Fälle**



### Verteilung auf Dienstabteilungen

Die 483 neuen Geschäfte verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Dienstabteilungen (unter die Kategorie «Übrige» fallen alle Abteilungen mit weniger als drei Geschäften):

<b>Allgemeine Verwaltung</b>	<b>2</b>	<b>0.41 %</b>	<b>davon intern</b>	<b>1</b>
Übrige	2		davon intern	1
<b>Präsidialdepartement</b>	<b>34</b>	<b>7.04 %</b>	<b>davon intern</b>	<b>9</b>
Bevölkerungsamt	22		davon intern	6
Stadtamtsfrau-/Stadtammann- und Betriebsämter	7		davon intern	1
Übrige	5		davon intern	2
<b>Finanzdepartement</b>	<b>23</b>	<b>4.76 %</b>	<b>davon intern</b>	<b>9</b>
Liegenschaften	13		davon intern	3
Steueramt	5		davon intern	1
Organisation und Informatik	3		davon intern	3
Übrige	2		davon intern	2
<b>Sicherheitsdepartement</b>	<b>86</b>	<b>17.81 %</b>	<b>davon intern</b>	<b>11</b>
Stadtpolizei	73		davon intern	8
Schutz & Rettung	4		davon intern	1
Dienstabteilung Verkehr	6		davon intern	2
Übrige	3			
<b>Gesundheits- und Umweltdepartement</b>	<b>73</b>	<b>15.11 %</b>	<b>davon intern</b>	<b>54</b>
Stadtspital Waid und Triemli	31		davon intern	28
Pflegezentren	8		davon intern	5
Alterszentren	17		davon intern	12
Städtische Gesundheitsdienste	3		davon intern	2
Umwelt- und Gesundheitsschutz	4		davon intern	3
Stiftung Alterswohnungen	10		davon intern	4
<b>Tiefbau- und Entsorgungsdepartement</b>	<b>29</b>	<b>6.00 %</b>	<b>davon intern</b>	<b>19</b>
Tiefbauamt	7		davon intern	3
Entsorgung + Recycling	10		davon intern	7
Geomatik + Vermessung	3		davon intern	2
Grün Stadt Zürich	9		davon intern	7

<b>Hochbaudepartement</b>	<b>17</b>	<b>3.52 %</b>	<b>davon intern</b>	<b>7</b>
Amt für Städtebau	4		davon intern	1
Immobilien	5		davon intern	5
Amt für Baubewilligungen	7			
Übrige	1		davon intern	1
<b>Departement der Industriellen Betriebe</b>	<b>19</b>	<b>3.93 %</b>	<b>davon intern</b>	<b>14</b>
Wasserversorgung	7		davon intern	6
Elektrizitätswerk	5		davon intern	4
Verkehrsbetriebe	7		davon intern	4
<b>Schul- und Sportdepartement</b>	<b>60</b>	<b>12.42 %</b>	<b>davon intern</b>	<b>46</b>
Schulamt	11		davon intern	10
Volksschule	41		davon intern	30
Sportamt	3		davon intern	3
Musikschule Konservatorium Zürich	3		davon intern	2
Übrige	2		davon intern	1
<b>Sozialdepartement</b>	<b>132</b>	<b>27.33 %</b>	<b>davon intern</b>	<b>19</b>
Support Sozialdepartement	3		davon intern	1
Soziale Einrichtungen und Betriebe	10		davon intern	8
Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV	18		davon intern	1
Soziale Dienste	80		davon intern	4
Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde	11		davon intern	1
AOZ	8		davon intern	2
Übrige	2		davon intern	2
<b>andere Zuständigkeit</b>	<b>6</b>	<b>1.24 %</b>	<b>davon intern</b>	<b>5</b>
<b>unzuständig</b>	<b>2</b>	<b>0.41 %</b>		
<b>Total</b>	<b>483</b>	<b>100.00 %</b>	<b>davon intern</b>	<b>194</b>

## Persönliche Angaben zu den Ratsuchenden

### Vorbemerkung

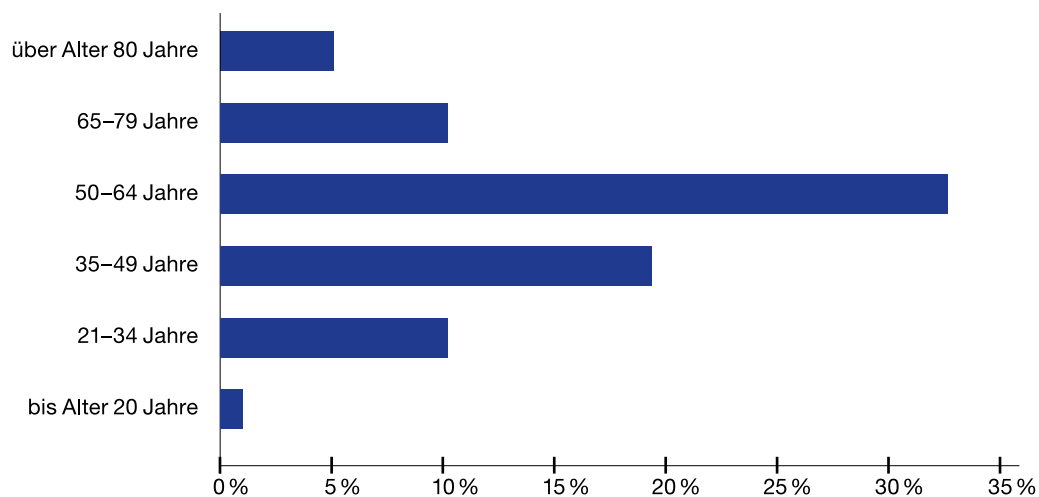
Persönliche Angaben der Ratsuchenden werden von der Ombudsstelle nur erhoben, soweit sie für die Geschäftsbehandlung benötigt werden. Angaben über Alter, Staatsangehörigkeit und Wohnort sind daher nicht für jedes Geschäft vorhanden und lassen sich nur bezüglich Alter und Wohnort mit hinreichender Aussagekraft auswerten.

---

### Alter

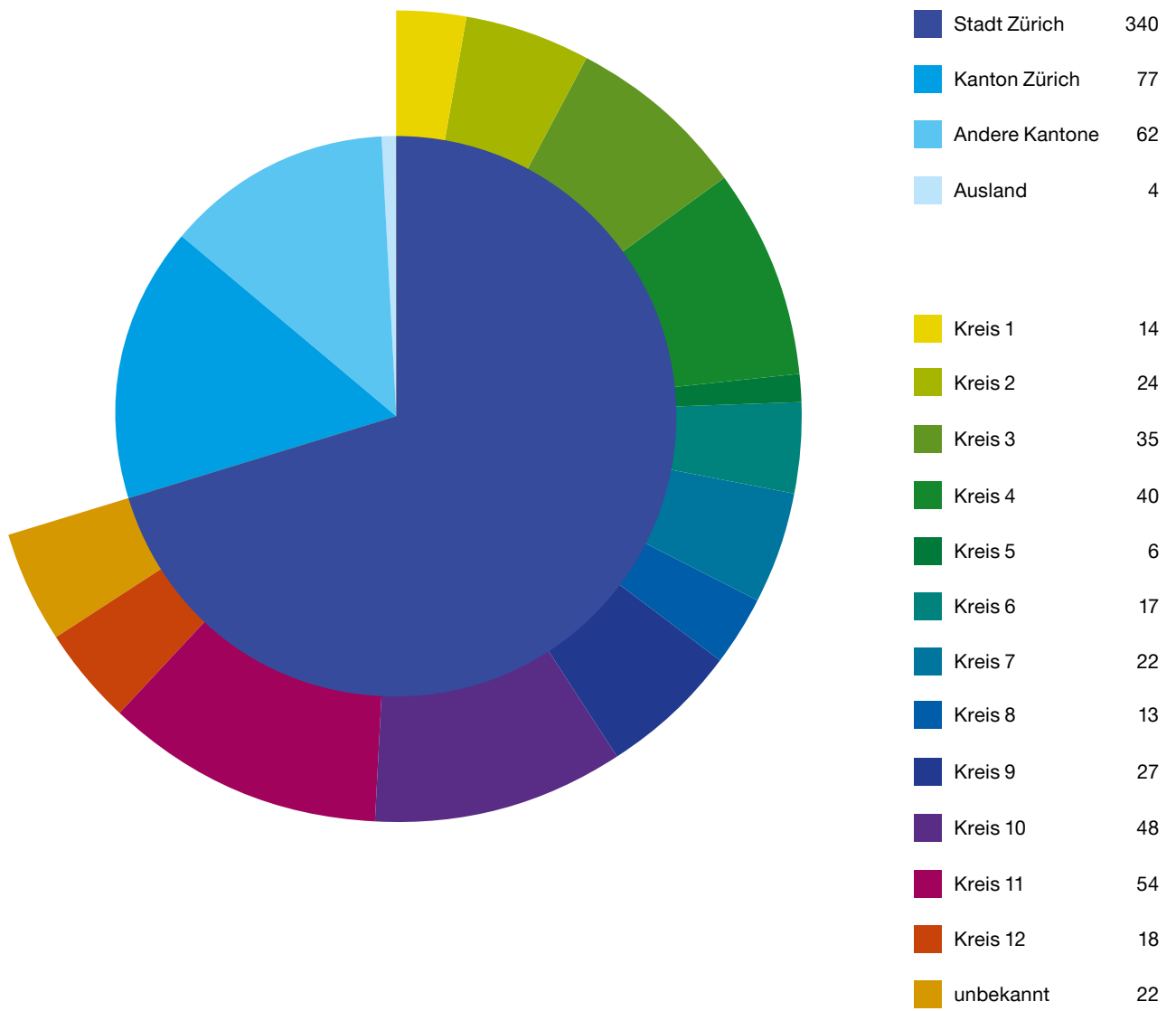
Verteilung nach Altersgruppen

---





**Wohnort**  
Verteilung nach Wohnort



## Bearbeitung und Ergebnisse

### Verfahrensdauer

Die Verfahrensdauer zwischen Erstkontakt (meist telefonische Anmeldung bzw. E-Mail für eine Sprechstunde oder Spontanbesuch) bis zur definitiven Erledigung eines Geschäfts betrug im Durchschnitt aller 451 Geschäfte, die im Jahre 2021 abgeschlossen werden konnten, 101 Tage (Vorjahr: 64 Tage). Zu den Gründen für die längere Verfahrensdauer mehr einleitend auf Seite 64. Knapp die Hälfte aller Geschäfte konnten innert zweier Monate erledigt werden.

bis 10 Tage	11–30 Tage	31–60 Tage	61–90 Tage	91–180 Tage	181–365+ Tage
21	56	116	68	127	63
5 %	12 %	26 %	15 %	28 %	14 %

### Kontakte mit der Verwaltung

Die Kontakte mit der Verwaltung haben deutlich zugenommen und betragen für alle Geschäfte insgesamt 2045 (Vorjahr: 1492).

Mündliche Auskünfte der Verwaltung	726
Schriftliche Kontakte mit der Verwaltung	1312
Besichtigungen vor Ort	7
<b>Total</b>	<b>2045</b>

### Kontakte mit den Ratsuchenden

Neu werden auch die Kontakte in allen Geschäften mit den Ratsuchenden erfasst.

Telefonische Kontakte	1575
Schriftliche Kontakte mit den Ratsuchenden	2093
Persönliche Kontakte auf der Ombudsstelle	129
<b>Total</b>	<b>3797</b>

### Erledigungsart

Meistens können die Geschäfte formlos erledigt werden, vor allem wenn eine für alle Parteien gute Lösung hat gefunden werden können. In diesem Fällen genügt eine Information an die Beteiligten. Wenn es aufgrund der Bedeutung der Sache angezeigt ist, oder wenn der Ombudsmann eine Anregung bzw. Empfehlung abgibt, dann verfasst er einen Schlussbericht.

Die Ratsuchenden und die Verwaltung wurden über die Erledigung des Geschäfts

- in 403 Fällen (89 %) durch Mitteilung an die Beteiligten informiert,
- und in 48 Fällen (11 %) in Form eines Schlussberichts.

## Ergebnisse

Eine parlamentarische Ombudsstelle hat typischerweise folgende drei Hauptaufgaben:

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

Aus Sicht der Ombudsstelle konnten die Geschäfte wie folgt erledigt werden:

<b>Beschwerdeprüfung</b>						
Gutheissung	<b>16</b>	(4 %)	extern	10	intern	6
teilweise Gutheissung	<b>18</b>	(4 %)	extern	14	intern	4
Abweisung	<b>28</b>	(6 %)	extern	22	intern	6
<b>Beschwerde und Vermittlung</b>						
	Vermittlung im Anschluss an eine Beschwerdeprüfung					
Gutheissung bzw. erfolgreich	<b>46</b>	(10 %)	extern	22	intern	24
teilweise Gutheissung / Vermittlungslösung	<b>65</b>	(15 %)	extern	51	intern	14
Abweisung bzw. erfolglos	<b>28</b>	(6 %)	extern	19	intern	9
<b>Vermittlung</b>						
	Pendeldiplomatie, Koordination, Vereinbarung, formeller Vergleich usw.					
erfolgreich	<b>21</b>	(5 %)	extern	17	intern	4
teilweise erfolgreich	<b>7</b>	(1 %)	extern	5	intern	2
erfolglos	<b>4</b>	(1 %)	extern	1	intern	3
<b>Information und Beratung</b>	<b>185</b>	(41 %)	extern	79	intern	106
<b>Rückzug durch die Ratsuchenden</b>	<b>33</b>	(7 %)	extern	15	intern	18
<b>Total</b>	<b>451</b>	<b>(100 %)</b>				

## Anfragen

Unter «Anfragen» sind Anliegen zu verstehen, die wegen ihres geringeren Aufwands die Eröffnung eines eigentlichen Geschäfts nicht rechtfertigen, gleichwohl aber bearbeitet werden. Zu dieser Kategorie zählen auch Eingaben, für deren Behandlung die Ombudsstelle nicht zuständig ist und die Ratsuchenden an geeignete Stellen verweist.

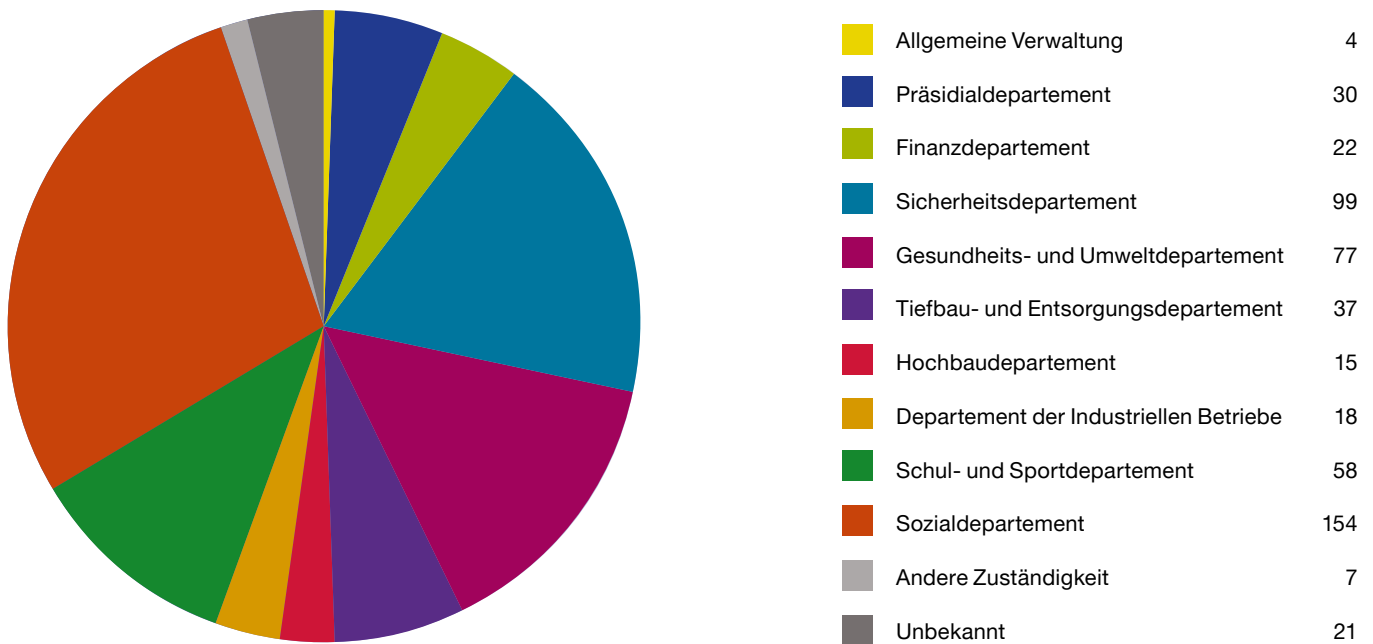
Im Jahr 2021 wurden insgesamt **902 Anfragen** behandelt. Im Vorjahr waren es 1141, was einer Abnahme von rund 20% entspricht.

542 Anfragen, also 60%, betrafen die Zürcher Stadtverwaltung, und die Ombudsstelle war zuständig. Für 360 Anfragen (40%) war die Ombudsstelle nicht zuständig und hat die Ratsuchenden weiterverwiesen.

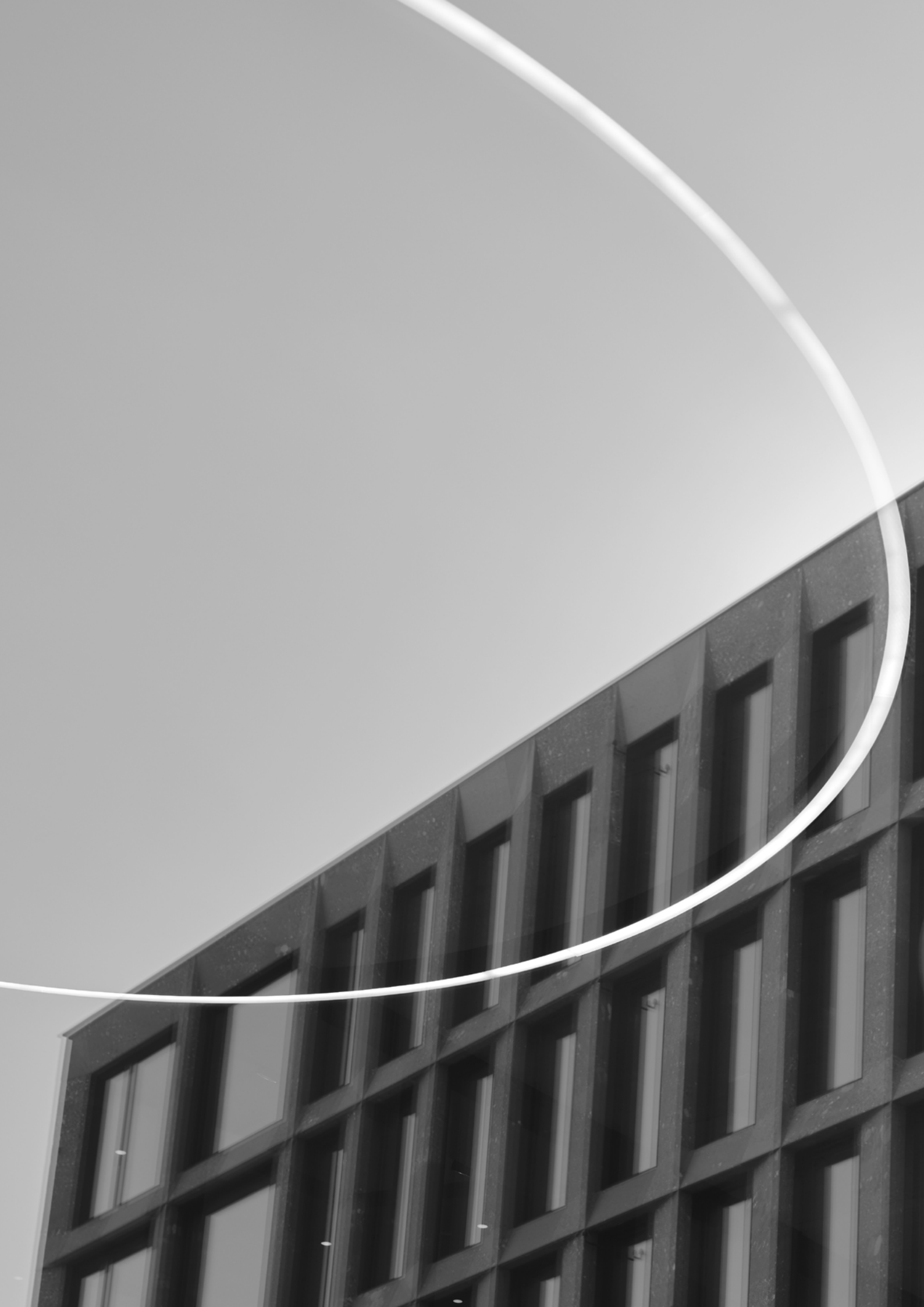
---

### Verteilung auf die Departemente

---



<b>Allgemeine Verwaltung</b>	<b>4</b>	<b>Schul- und Sportdepartement</b>	<b>58</b>
Übrige	4	Allgemein (Departementssekretariat)	3
		Schulamt	14
<b>Präsidialdepartement</b>	<b>30</b>	Volksschule	34
Bevölkerungsamt	10	Fachschule Viventa	3
Museum Rietberg	3	Übrige	4
Stadtamtsfrau-/Stadtammann- und Betreibungsämter	12		
Übrige	5	<b>Sozialdepartement</b>	<b>154</b>
		Soziale Einrichtungen und Betriebe	8
<b>Finanzdepartement</b>	<b>22</b>	Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV	15
Liegenschaften	10	Soziale Dienste	108
Steueramt	7	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde	14
Übrige	5	AOZ	6
		Übrige	3
<b>Sicherheitsdepartement</b>	<b>99</b>		
Stadtpolizei	79	<b>Andere Zuständigkeit</b>	<b>7</b>
Schutz & Rettung	7		
Dienstabteilung Verkehr	5	<b>Unbekannt</b>	<b>21</b>
Stadtrichteramt	8		
		<b>Total Stadtverwaltung</b>	<b>542</b>
<b>Gesundheits- und Umweltdepartement</b>	<b>77</b>		
Stadtspital Waid und Triemli	25	<b>Unzuständig</b>	<b>360</b>
Pflegezentren	20	Diverse kantonale Fragen	100
Alterszentren	11	Privates Arbeitsvertragsrecht	28
Städtische Gesundheitsdienste	10	Allgemeine privatrechtliche Probleme	27
Umwelt- und Gesundheitsschutz	4	Patientenfragen	25
Stiftung Alterswohnungen	6	Konsumentenschutzfragen	23
Übrige	1	Mietvertragsrecht	19
		Krankenkassenprobleme	18
<b>Tiefbau- und Entsorgungsdepartement</b>	<b>37</b>	Sozialfragen	14
Tiefbauamt	6	Sozialversicherungen	9
Entsorgung + Recycling	16	Ausländerfragen	8
Grün Stadt Zürich	13	Privatversicherungen	7
Übrige	2	Rechtsmittelverfahren / Gericht	11
		Übrige	71
<b>Hochbaudepartement</b>	<b>15</b>		
Amt für Baubewilligungen	12	<b>Total</b>	<b>902</b>
Übrige	3		
<b>Departement der Industriellen Betriebe</b>	<b>18</b>		
Elektrizitätswerk	6		
Verkehrsbetriebe	11		
Übrige	1		







# Das Team der Ombudsstelle

## Ombudsmann



**Rechtsanwalt Dr. iur. Pierre Heusser**  
Ombudsmann

## Juristische Mitarbeiterinnen



**Lic. iur. Bettina Vescoli**  
Juristische Mitarbeiterin



**Rechtsanwältin lic. iur. Ursula Spörri**  
Juristische Mitarbeiterin



**MLaw Franziska Keller**  
Juristische Mitarbeiterin

## Mitarbeiter Beratung und Administration



**Joachim Boss**  
Mitarbeiter Beratung und Administration

## Weitere Mitarbeitende:

**MLaw Vera Huter**

Juristische Praktikantin von Januar bis Dezember 2021

**MLaw Lill Faivre**

Juristische Praktikantin seit Januar 2022

**MLaw Dominik Elmiger Bernal**

Juristischer Praktikant seit Februar 2022

**Marianne Gafner**

Mitarbeiterin Beratung und Administration  
von Juni 2021 bis März 2022

**Lou Jacot-Guillarmod**

Mitarbeiterin Beratung und Administration  
von November 2021 bis April 2022

**Adresse** Oberdorfstrasse 8  
8001 Zürich

**Telefon** 044 412 00 30

**E-Mail** info.omb@zuerich.ch  
**Website** stadt-zuerich.ch/ombudsstelle

**Sprechstunden** nach Vereinbarung

Ombudsstelle der Stadt Zürich  
Oberdorfstrasse 8  
8001 Zürich  
T +41 44 412 00 30  
[stadt-zuerich.ch/ombudsstelle](http://stadt-zuerich.ch/ombudsstelle)