

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung des Tätigkeitsberichts  
der Ombudsstelle des Kantons Zürich  
für das Jahr 2023**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag der Geschäftsprüfungskommission  
vom 6. Juni 2024,

*beschliesst:*

I. Der Tätigkeitsbericht der Ombudsstelle des Kantons Zürich für  
das Jahr 2023 wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Ombudsmann des Kantons Zürich.

Zürich, 6. Juni 2024

Im Namen der  
Geschäftsprüfungskommission

Der Präsident:                      Der Sekretär:  
Jean-Philippe Pinto              Christian Hirschi

---

\* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Jean-Philippe Pinto, Volketswil (Präsident); Pia Ackermann, Zürich; Sandra Bossert, Wädenswil; Ruth Büchi-Vögeli, Elgg; Edith Häusler, Kilchberg; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; René Isler, Winterthur; Davide Loss, Thalwil; Manuel Sahli, Winterthur; Benno Scherrer, Uster; Yiea Wey Te, Unterengstringen; Sekretär: Christian Hirschi.

## **Bericht**

### *Auftrag der Ombudsstelle und Zuständigkeit der Geschäftsprüfungskommission*

Die Ombudsstelle des Kantons Zürich vermittelt hauptsächlich zwischen Privatpersonen und der kantonalen Verwaltung, kantonalen Behörden oder Privaten, die kantonale Aufgaben wahrnehmen.<sup>1</sup> Sie prüft, ob die Behörden und Verwaltungseinheiten des Kantons, der Bezirke sowie der ihr angeschlossenen politischen Gemeinden, Schulgemeinden und Kirchgemeinden rechtmässig und angemessen («nach Recht und Billigkeit») verfahren.<sup>2</sup> Die Ombudsstelle ist von den Behörden und der Verwaltung unabhängig. Die Ombudsperson als Leitungsperson der Ombudsstelle wird vom Kantonsrat für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt und ist administrativ der Geschäftsleitung des Kantonsrates zugeordnet.<sup>3</sup>

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) übt die parlamentarische Kontrolle über die Ombudsstelle aus.<sup>4</sup> Dabei orientiert sie sich an den generellen Kriterien der parlamentarischen Oberaufsicht.<sup>5</sup> Sie hört den Ombudsmann einmal jährlich im Rahmen einer Kommissionssitzung an, prüft den jährlichen Tätigkeitsbericht der Ombudsstelle und stellt dem Kantonsrat Antrag zu dessen Genehmigung. Zudem fungiert ein Kommissionsmitglied als Referent oder Referentin für die Ombudsstelle. Für die Prüfung der Rechnung und des Budgets der Ombudsstelle ist die Geschäftsleitung des Kantonsrates zuständig.

### *Tätigkeiten der Ombudsstelle im Berichtsjahr*

Der Ombudsmann berichtete in der GPK-Sitzung vom 16. Mai 2024 über das vergangene Geschäftsjahr und stand der Kommission Rede und Antwort. Wie schon im Vorjahr streicht der Ombudsmann in seinem Rückblick auf das Berichtsjahr hervor, dass die Stimmung der Ratsuchenden gegenüber den Behörden im Vergleich zu früher ungeduldiger und gereizter geworden ist. Dies bekommt auch die Ombudsstelle zu spüren, indem die schwindende Toleranz und der manchmal fehlende Respekt den Druck auf die Mitarbeitenden der Ombudsstelle erhöhen. Sie brauchen eine dicke Haut und müssen vor allem beim ersten Kontakt der Ratsuchenden oft zuerst einmal beruhigend auf diese einwirken. Die Om-

---

<sup>1</sup> Art. 81 Abs. 2 Kantonsverfassung (LS 101)

<sup>2</sup> § 89 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, LS 175.2)

<sup>3</sup> § 87 VRG

<sup>4</sup> § 104 Abs. 1 Kantonsratsgesetz (KRG, LS 171.1) in Verbindung mit § 39 Abs. 1 Kantonsratsreglement (LS 171.11).

<sup>5</sup> § 105 Abs. 1 KRG

budsstelle legt daher bei den Weiterbildungen ihrer Mitarbeitenden auch bewusst einen Schwerpunkt auf die Mediation. Weiter ist der Erfahrungsaustausch mit anderen Ombudsstellen sehr wertvoll und der Ombudsmann nimmt diese Aufgabe aktiv wahr. Er präsidiert derzeit die Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz (VPO+) und ist Vizepräsident des Europäischen Ombudsmann-Instituts (EOI). Die VPO+ hat im Berichtsjahr ihren Ethikkodex verabschiedet, der für die Handlungsweise der Ombudsstellen einheitliche Grundsätze festlegt.

Die Zahl der von der Ombudsstelle im Berichtsjahr behandelten Fälle (835) hat im Vergleich zum Vorjahr weiter zugenommen (2022: 817 Fälle). Eine nennenswerte Veränderung hinsichtlich der Verteilung der Fälle auf die einzelnen Direktionen der kantonalen Verwaltung stellt die Ombudsstelle nicht fest. Weiterhin mit Abstand am meisten Fälle verzeichnet der Zürcher Verkehrsverbund. Der Ombudsmann führt dies einerseits wie schon im Vorjahr auf die wieder sehr hohe Mobilitätsnachfrage der Bevölkerung zurück. Andererseits führte offenbar eine vermeintliche Praxisänderung bei den Ticketkontrollen zu vielen zusätzlichen Anfragen. Der Ombudsmann hält deshalb in seinem Bericht fest, dass auch für elektronische Tickets nach wie vor strikt gelte, dass diese vor dem Einsteigen gelöst werden müssen. Konstant eher hohe Fallzahlen gibt es zudem bei der Sozialversicherungsanstalt, beim Steueramt sowie der Kantonspolizei. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass überall dort, wo viele Personen einen Kontakt mit einer kantonalen Stelle haben, es auch mehr Fälle mit Anfragen an die Ombudsstelle gibt.

117 Beschwerdeführende (2022: 129) wurden im vergangenen Jahr von der Ombudsstelle persönlich empfangen. In 247 Fällen (2022: 269) wurde von der Verwaltung eine Stellungnahme eingeholt oder eine Akteneinsicht verlangt. 62 Auskunftspersonen von Behörden und Verwaltung wurden im Berichtsjahr vom Ombudsmann angehört (2022: 81 Personen). Es wurden keine Augenscheine oder Besprechungen bei Beschwerdeführenden vor Ort vorgenommen (2022: 2). Wie im Vorjahr wies mehr als die Hälfte der abgeschlossenen Fälle (314, Vorjahr 478) eine Erledigungsdauer von 31 Tagen bis sechs Monate auf. Ungefähr ein Drittel der Fälle (210, Vorjahr 263) konnte innerhalb von 30 Tagen abgeschlossen werden. 53 Fälle (Vorjahr 37) dauerten mehr als sechs Monate bis zu ihrer Erledigung. Der Grossteil der im Berichtsjahr erledigten Geschäfte (463 von 578) wurde durch das Erteilen von Rat (nach § 93a VRG) abgeschlossen. In 115 Fällen führte die Ombudsstelle Besprechungen mit Behörden durch (nach § 93b VRG). Das Instrument der schriftlichen Empfehlung zuhanden der überprüften Behörde (nach § 93c VRG) kam wie in den letzten Jahren nicht zur Anwendung.

Es sind wie üblich mehrheitlich Privatpersonen (448 der im Jahr 2023 eingereichten Beschwerden), die sich an die Ombudsstelle wenden. Auf der anonymen Meldeplattform «Integrity Line» sind im Berichtsjahr 24 (Vorjahr 20) Meldungen eingegangen. Der Ombudsmann hebt in seinem Bericht die Bedeutung dieser Meldestelle hervor. Über sie habe die Ombudsstelle von mehreren Fällen erfahren, die zu intensiveren Abklärungen geführt hätten.

Gestützt auf Art. 81 Abs. 4 der Kantonsverfassung (LS 101) können sich auch die Gemeinden der kantonalen Ombudsstelle anschliessen. Im Vergleich zum Vorjahr sind im Berichtsjahr zu den 22 bisherigen Gemeinden keine weiteren hinzugekommen. Es finden Gespräche mit zwei grösseren Gemeinden statt. Auch die Zahl der laufenden Fälle, die Gemeindeangelegenheiten betreffen, ist mit 67 im Vergleich zum Vorjahr konstant geblieben.

Mit der reformierten Kirche, deren Synode im Sommer 2022 den Anschluss der reformierten Kirchgemeinden an die kantonale Ombudsstelle beschlossen hatte, konnte im Berichtsjahr eine Einigung über die Kostenentschädigung gefunden werden. So entschädigt die reformierte Kirche die Ombudsstelle bis auf Weiteres mit pauschal Fr. 8000 pro Jahr für deren Leistungen. Der Vertrag ist vorerst auf zwei Jahre befristet und soll anschliessend aufgrund der gemachten Erfahrungen überprüft werden.

Wie gewohnt enthält der jährliche Tätigkeitsbericht der Ombudsstelle zudem ausgewählte Fallbeispiele aus der Praxis. Die Fallbeispiele sind einerseits so gewählt, dass sie einen interessanten Einblick in die Tätigkeit der Ombudsstelle bieten. Spektakuläre Einzelfälle aus dem Tätigkeitsbericht werden auch von den Medien meist dankbar aufgegriffen, da sie zum Teil auch Kurioses und Unerwartetes zum Vorschein bringen. Andererseits ist es für die vertrauensvolle Arbeit der Ombudsstelle unerlässlich, dass aufgrund der geschilderten Fälle keine direkten Rückschlüsse auf die betroffenen Bürgerinnen und Bürger möglich sind. Auch sind der Ombudsmann und seine Mitarbeitenden grundsätzlich zur Verschwiegenheit verpflichtet (§ 94 VRG). Die ausgewählten Praxisbeispiele sagen deshalb nichts über die Wichtigkeit oder die Zahl der Fälle bei einer bestimmten Verwaltungsstelle aus. Oft sind es gerade die gewichtigen Fälle, die zum Schutz der betroffenen Personen nicht öffentlich ausgeführt werden können. Personen, die sich an die Ombudsstelle wenden, brauchen die Gewissheit, dass sie dies vertrauensvoll tun können, ohne negative persönliche Konsequenzen befürchten zu müssen. Auch gegenüber einer Verwaltungsstelle, gegen die eine Beschwerde gerichtet ist, ist die Ombudsstelle darauf angewiesen, dass sie als vertrauensvoll wahrgenommen wird, und macht konkrete Fälle deshalb unter Umständen eben nicht publik.

### *Organisation und Arbeitsweise der Ombudsstelle*

Der Ombudsmann weist im vorliegenden Tätigkeitsbericht darauf hin, dass die Dienste der Ombudsstelle im Berichtsjahr wiederum sehr umfangreich in Anspruch genommen wurden. Die Zahl der im Jahr 2023 neu eingegangenen Fälle (835) verdeutlicht dies. Im Tätigkeitsbericht sind die jährlichen Fallzahlen seit Schaffung der Ombudsstelle im Jahr 1978 ausgewiesen. Gemäss Ombudsmann ist die Ombudsstelle jedoch nicht nur wegen der Fallzahlen stark ausgelastet. Die Fälle würden auch komplexer und vielschichtiger. Auch seien die Ratsuchenden anspruchsvoller geworden. Die im Tätigkeitsbericht 2023 ausgewiesenen Zahlen scheinen das zu belegen. So hat im Berichtsjahr im Vergleich zum Vorjahr der Anteil der abgeschlossenen Fälle im Vergleich zu den neu eingegangenen Fällen abgenommen (578 von 835 Fällen oder 69% im Jahr 2023 gegenüber 778 von 817 Fällen oder 95% im Jahr 2022). Am Ende des Berichtsjahres waren insgesamt 391 Fälle pendent, im Vorjahr waren es 134.

Unverändert blieben seit 1993 die insgesamt 430 Stellenprozent der Ombudsstelle. Wie schon im letzten Jahr weist der Ombudsmann auch im Berichtsjahr auf diesen Umstand hin. Zudem erhalten mit dem Anschluss der Gemeinden an die kantonale Ombudsstelle bau-, sozial- und bildungsrechtliche Fragen mehr Gewicht. Und mit den Kirchgemeinden ergeben sich für die Ombudsstelle zum Teil gänzlich neue Rechtsgebiete. Der Ombudsmann kündigt deshalb an, dass in absehbarer Zeit eine Aufstockung des Stellenetats um ungefähr zwei Vollzeitstellen nötig sein werde, und stellte gegenüber der GPK einen entsprechenden Budgetantrag an den Kantonsrat in Aussicht.

Über die Art der Fälle und den Aufwand der Ombudsstelle bei ihrer Bearbeitung gibt der Tätigkeitsbericht wenig Auskunft. Ausgewiesen wird zwar jährlich die Herkunft der Beschwerden (Privatpersonen, juristische Personen, Staatspersonal, eigene Wahrnehmung, Gemeinden). Fälle, die von der Ombudsstelle mit geringem Aufwand (zum Beispiel mittels telefonischer Auskunft) direkt erledigt werden können oder für welche die Ombudsstelle gar nicht zuständig ist, werden hingegen nicht von komplexeren Fällen unterschieden, die eine vertiefte Abklärung oder Beratung nötig machen und dadurch einen deutlichen grösseren Aufwand für die Ombudsstelle bedeuten. Die ausgewiesenen Erledigungsdauern der Fälle sind diesbezüglich aus Sicht der GPK nicht aussagekräftig. Der Grossteil der Fälle weist jedes Jahr eine Erledigungsdauer von 31 Tagen bis sechs Monaten aus. Es bleibt dabei unklar, wie intensiv die Ombudsstelle in dieser Zeitspanne mit einem Fall befasst war oder ob sich die Bearbeitungszeit nicht vor allem auch deshalb in die Länge zieht, weil immer wieder Antworten auf Akteneinsichtsbegehren oder Bespre-

chungsanfragen abgewartet werden müssen. Aus Sicht der GPK wäre es deshalb wünschenswert, wenn im Tätigkeitsbericht die Zahl der behandelten Fälle differenzierter ausgewiesen würde, zum Beispiel nach Anfragen, die die Ombudsstelle direkt beantwortet oder an eine andere Stelle weiterverwiesen hat, und jenen Fällen, die vertiefte Abklärungen oder Beratungen und damit einen grösseren Aufwand mit sich zogen.

Auch wäre es aus Sicht der GPK wichtig, dass die Ombudsstelle vermehrt Zahlen zu den Ergebnissen ihrer Beratungs- und Vermittlungstätigkeit in ihrem Tätigkeitsbericht ausweist respektive diese vorgängig, wo nötig, in geeigneter Form erfasst. Im Tätigkeitsbericht sind, wie oben dargestellt, jeweils nur die Erledigungsarten gemäss § 93 VRG ausgewiesen (Rat erteilen, Besprechungen abhalten, schriftliche Empfehlungen abgeben). Daraus geht jedoch nicht hervor, wieweit die bei der Ombudsstelle ratsuchenden Personen aufgrund der Auskunft, Vermittlung oder Intervention der Ombudsstelle zufrieden waren. Der Ombudsmann hat gegenüber der GPK zugesichert, dass er dieses Anliegen im Hinblick auf die zukünftige Berichterstattung aufnehmen wird.

#### *Würdigung durch die Geschäftsprüfungskommission*

Die GPK hat in ihren vergangenen Berichten zur Ombudsstelle bemängelt, dass der Tätigkeitsbericht der Ombudsstelle zwar einen guten Überblick über die Aufgaben der Ombudsstelle und die verschiedenen von ihr behandelten Fälle gibt, aber über die Organisation und die Arbeitsabläufe der Ombudsstelle wenig informiert wird (KR-Nrn. 243/2021, S. 4, 192/2022, S. 4, 184/2023, S. 4). Die GPK nimmt nun mit Befriedung zur Kenntnis, dass die Angaben zur personellen Situation und zur internen Personalentwicklung (Weiterbildungen) in der Zwischenzeit erweitert und konkretisiert wurden. Verbesserungspotenzial sieht die Kommission weiterhin bei der Berichterstattung über die Arbeitsweise und die Ergebnisse der vielfältigen und zweifelsohne sehr wichtigen Tätigkeit der Ombudsstelle. Gerade im Hinblick auf den angekündigten Budgetantrag zum Stellenetat erachtet es die GPK als zentral, dass die jährliche Berichterstattung der Ombudsstelle möglichst aussagekräftige Zahlen zu den Ressourcen, zur Arbeitsauslastung und zu den möglichen Wirkungen der Ombudsstelle enthält. Zu prüfen ist aus Sicht der GPK deshalb, ob einfachere Fälle von solchen zu unterscheiden sind, die vertiefte Abklärungen und Beratungen zur Folge hatten, allenfalls unter Angabe der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer. Weiter erwartet die GPK, dass die Ombudsstelle konkretere Angaben zu den Ergebnissen ihrer Fallbearbeitung ausweist respektive diese – wo nötig – vorgängig in geeigneter Form erfasst.

Die GPK dankt dem Ombudsmann Jürg Trachsel und seinen Mitarbeitenden für ihre verantwortungsvolle Arbeit zugunsten der Zürcher Bevölkerung. Die Ombudsstelle leistet einen wichtigen Beitrag zur Lösung von Konflikten zwischen Einwohnerinnen und Einwohnern und den Behörden sowie zur Aufrechterhaltung und Stärkung eines vertrauensvollen gegenseitigen Umgangs zwischen Staat und Bevölkerung.

### **Antrag**

Die GPK beantragt einstimmig, den Tätigkeitsbericht der Ombudsstelle für das Jahr 2023 zu genehmigen.