



Ombudsstelle
DES KANTONS ZÜRICH

Tätigkeitsbericht 2022



Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat

Zürich, 3. Mai 2023

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren
Kantonsrätinnen und Kantonsräte

Gemäss § 87a Verwaltungsrechtspflegegesetz
(VRG) erstatte ich Ihnen Bericht
über die Tätigkeit der Ombudsstelle
im Jahr 2022.

Ombudsmann des Kantons Zürich
Jürg Trachsel

3



Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Ombudsmanns.....	Seite 4
Spezieller Dank / Team	Seite 10
Statistik.....	Seite 12
Gastbeitrag.....	Seite 15
Fallbeispiele	Seite 20
Notizen.....	Seite 73

«Vertrauen ist die wichtigste Priorität»

Irgendwie ist es ja schon seltsam: Immer dann, wenn vermeintlich als stabil geglaubte Pfeiler unser westlichen Wirtschaftswelt in sich zusammenbrechen, immer dann, wenn vermeintlich sicher geglaubte Regionen unseres Planeten von Unwettern u.ä. heimgesucht werden, immer dann, wenn ein vermeintlich sicher geglaubter Kontinent mit den Fratzen des Krieges konfrontiert wird, immer dann eben, wenn es fast schon zu spät ist, dann wird es fast schon gebetsmühlenartig bemüht: Das Wort Vertrauen.

4

Vertrauen aber ist mehr als nur ein Wort. Das Vertrauen ist ein eigentlicher USP (Unique Selling Point) wohl jeder Gesellschaft, gepaart mit Freiheit und Demokratie aber sicher die tragende Säule des westlichen Gesellschaftsmodells. In den ersten zwei Jahrzehnten nach der Jahrtausendwende ist aber vieles ins Wanken geraten, was früher als eine Selbstverständlichkeit dahergekommen ist. Quantitatives Wachstum dürfte über früher oder später dem qualitativen Wachstum Platz machen, so es denn noch möglich sein wird. Das Rad der Digitalisierung wird wohl immer schneller drehen getreu dem Motto: Ist die Lawine einmal losgetreten, ist sie nicht zu stoppen. In einer solchermassen von Umbrüchen in Rekordintervallen geprägten Zeit braucht es weitsichtiges Personal. Seiner Zeit um wohl Jahrhunderte voraus hielt Immanuel Kant (1724 – 1804) fest: «Führen heisst Orientierung geben, obwohl die Fähigkeit, zu erkennen, nicht so weit reicht, wie die Notwendigkeit, zu entscheiden.»

Vom Wandel unserer Welt sind selbstverständlich auch Europa, die Schweiz und der Kanton Zürich als Teile dieser Welt betroffen. Obwohl der Kanton Zürich das Jahr 2022 gut überstanden hat, sind die Folgen der Coronapandemie und des Einmarschs Russlands in die Ukraine wohl noch lange spürbar, auch oder vor allem auf der Ombudsstelle. Die Leute sind allgemein dünnheutiger geworden, Fakenews und die oftmals fehlende Trennung von Tatsachen und Meinungen machen die Arbeit von Juristinnen bzw. Juristen und dem Kanzleipersonal auf der Ombudsstelle nicht einfacher. Umso erfreulicher ist es aber, wenn die Behörde Ombudsstelle von der ratsuchenden Bevölkerung über weite Teile geschätzt wird. Es tut gut, vernehmen zu können, wenn die Arbeit der Mitarbeitenden und des Ombudsmannes verdankt wird. Das ist in der heutigen Zeit alles andere als selbstverständlich. Speziell die im Kanton Zürich vom Gesetzgeber sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesstufe gewährte grösstmögliche Unabhängigkeit trägt aber wohl wesentlich dazu bei, dass die Ratschläge, Erklärungen, Vereinbarungen u.v.a.m. akzeptiert und verstanden werden, dies auch dann, wenn sie nicht oder nur unwesentlich vom ursprünglich gerügten Staathan-deln abweichen. Wichtig ist und bleibt: Der Zuschlag des ZVV, das Handeln der Polizei, das Schreiben der SVA etc. sind von einer neutralen und unabhängigen Stelle geprüft worden. Diese externe Überprüfung kann sekundär einiges bewirken: Die Wut oder das Unverständnis

über den erhaltenen Zuschlag bzw. die zugestellte Rechnung wird gelindert oder weicht gar der Akzeptanz, Unverständliches wird auf einmal verständlich, primär aber wird etwas viel Wichtigeres, weil für unser Staatsverständnis Entscheidendes erhalten oder wiederhergestellt: Das Vertrauen!

Vertrauen in die Institutionen, Direktionen und Ämter des Kantons Zürich zu schaffen, zu erhalten oder notfalls wiederherzustellen, bilden den Kern einer jeglichen Ombudstätigkeit.

Dass dies auch im hochmodernen Kanton Zürich keine Selbstverständlichkeit ist, zeigen neuere Phänomene wie die so genannten «Reichsbürger». Diese aus Deutschlang importierte Art von Staatsverständnis gipfelt darin, dass Personen die Schweiz oder den Kanton Zürich gar nicht als Staat anerkennen, sondern oftmals von einer Firma reden. «Reichsbürger» negieren heutige demokratische Strukturen wie Parlamente, Gesetze oder Gerichte. Wie man diese Personen auch immer nennt, eines ist ihnen allen gemeinsam: Sie haben, so sie es denn je hatten, alles Vertrauen in unseren Kanton Zürich und seine demokratischen Strukturen verloren. Hier gilt es für die Mitarbeitenden auf der Ombudsstelle, besonders aufmerksam zu sein und spezielle Gesprächstechniken anzuwenden, um überhaupt einmal mit diesen Personen ernsthaft ins Gespräch zu kommen. Da diese Art von «Staatsnegierertum» offenbar in der ganzen Schweiz verbreitet ist, wird sich die Vereinigung der Parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz (VPO+) an einer ihrer nächsten Tagungen ausführlich und unter Beizug von Experten diesem Thema widmen.

Vieles war aber auch im Jahre 2022 oftmals falsch verstanden oder zu wenig erläutert worden. Aber gerade in Phasen von Ungewissheiten bewahrheitete sich der stattdessen bekannte Satz: «C'est le ton, qui fait la musique.» Mit ihrer sachlichen, neutralen und unvoreingenommenen Art der Fragestellung erklärt die Ombudsstelle die Amtsstellen nicht zu Gegnern, sondern zu äquivalenten Gegenübern, etwas, was zwar der oder die Private auch kann, aber, wenn sie bzw. er in Bedrängnis ist, oftmals eben leider nicht macht. So bedeutet denn die Vermittlung durch die Ombudsstelle oftmals lediglich das Lösen von der persönlichen Ebene und die anschliessende Anhebung auf eine sachliche Grundlage. Denn meist machen nicht die Tatsachen selbst den Beschwerdeführenden das Leben schwer, sondern ihre Bewertung dieser Tatsachen.

War die Tonalität am Anfang des Ombudsverfahrens auch oft aggressiv und fordernd, fast immer gelang es der Ombudsstelle, im wechselseitigen Austausch mit Amtsstellen und Privaten, wieder Glaubwürdigkeit und eben Vertrauen herzustellen. Wir können im Rückblick auf das Jahr 2022, trotz schnellem Wandel und nicht einfachem Umfeld, positiv, kreativ und tatkräftig in die Zukunft schauen, denn die Bürgerinnen und Bürger im Kanton Zürich haben Vertrauen in ihre Institutionen; im Kanton Zürich hat das Vertrauen oberste Priorität.

Berichtsfälle und Berichtswesen

Der Bericht enthält wiederum diverse Fälle, aus denen keine Rückschlüsse auf die Anzahl der Fälle einer Verwaltungseinheit gezogen werden können. Die Reihenfolge ist wie immer zufällig. Was die reine Anzahl Fälle betrifft, bewegen

wir uns wieder über den Werten des Vorjahres, was auch nicht gross erstaunt, setzte doch im Jahre 2022 nach erfolgter Aufhebung Coronamassnahmen wieder über weite Strecken das normale Leben ein. Ja, man konnte es wieder förmlich spüren: Die Zürcherinnen und Zürcher wollten wieder raus aus ihren Häusern und Wohnungen, sie wollten zusammenkommen, ausgelassen sein und das Leben wieder geniessen.

Dieser Freiheits- bzw. Mobilitätsdrang der Zürcherinnen und Zürcher war es denn auch, der die Fallzahlen beim ZVV in die Höhe schiessen liess. Hatte die Ombudsstelle z.B. im Jahre 2021 rund 117 Fälle zu bearbeiten, waren es 2022 deren 216. Wenn auch über weite Strecken sich in den ZVV-Fällen die Sachverhalte relativ klar ausnahmen, so gab es doch den einen oder anderen Knackpunkt, welcher aber in enger Zusammenarbeit mit den ZVV-Verantwortlichen geklärt werden konnte. Ein einziger ZVV-Fall aus dem Jahre 2022 konnte noch nicht abgeschlossen werden. Eine von zwei gewiefen Zürchern aufgeworfene Frage nach einer sachlichen Begründung von bestehenden Preisdifferenzen führte zu ausnahmsweise längeren Abklärungen auf verschiedenen Stufen. Wir sind gespannt auf die Antwort im laufenden Jahr.

Aber nicht nur der ZVV forderte die Ombudsstelle des Kantons Zürich im Verhältnis zum Vorjahr stark, auch der Anschluss von mehreren Gemeinden machte sich im Jahre 2022 bemerkbar. Hatte die Ombudsstelle im Jahre 2021 gesamthaft 18 Gemeindefälle zu behandeln, belief sich die Anzahl Fälle im Jahr 2022 auf 46. Bauen, Schule, Soziales; die typischen bzw. über weite Teile bislang kommu-

nenal Rechtsgebiete finden per sofort Eingang in die Tätigkeit der kantonalen Ombudsstelle. Wenn auch der beträchtliche Mehr- und Zusatzaufwand für die Ombudsstelle eine echte Herausforderung darstellt, bislang konnten alle ausschliesslich kommunalen Fälle speditiv und in konstruktiver Zusammenarbeit mit den Gemeinden erledigt werden.

Dass trotz einigermaßen positiver Zahlen der Arbeitsmarkt immer noch für viele Menschen im Kanton Zürich wohl die Sorge Nummer 1 darstellt, zeigen die weiterhin recht zahlreichen Beschwerden hinsichtlich Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und Arbeitslosenversicherung. Hier bleibt die Feststellung, dass das Verfahren nebst einiger Komplexität auch vom Gesuchsteller bzw. der Gesuchstellerin einiges verlangt. An diesem Faktum scheitern leider bereits viele Beschwerdeführende. An dieser Stelle möchte ich den Mitarbeitenden auf den entsprechenden Ämtern und auch den Juristinnen und Juristen auf der Ombudsstelle meinen Dank aussprechen; gemeinsam verhindern sie oftmals ein Abtauchen von Betroffenen in die vollständige soziale Abhängigkeit und helfen mit, stellenlosen Personen wieder den Weg zurück in die Arbeitswelt zu ebnen.

Wenn auch rein quantitativ mit etwas weniger Fällen, so hat die Sicherheitsdirektion mit ihren Hauptsparten Kantonspolizei, Migrationsamt und Strassenverkehrsamt die Ombudsstelle auch 2022 in qualitativer Hinsicht recht stark beansprucht. «Es ist wichtig, dass die Kinder ein positives Bild von der Polizei haben». Diesem Credo stimmte auch die Kantonspolizei zu, als sie tatkräftig mithalf, das aufgrund einer Strassen- bzw. Personen-

kontrolle beim Flughafen Zürich bei Kindern entstandene negative Bild der KAPO Zürich zu revidieren. Kinder nehmen Auftritte in Uniform anders wahr als Erwachsene, und nach dem durch die Kantonspolizei organisierten ereignisreichen Nachmittag sahen die jungen Menschen die Polizei als das, was sie auch sein soll: «Dein Freund und Helfer». Im Weiteren hat auch das Strassenverkehrsamt 2021 mit einem unüblich grossen Aufwand in einem Ombudsfall dazu beigetragen, dass ein den Strassenverkehr betreffendes Problem einvernehmlich gelöst werden konnte.

Die im vorliegenden Jahresbericht abgebildeten Fälle vermögen bei Weitem nicht das ganze Spektrum der Tätigkeiten auf der Ombudsstelle abzubilden, aber sie geben Einblick in die unglaubliche Vielfalt des ombudstechnischen Wirkens: Es wird zugehört und telefoniert, Akten werden eingeholt und studiert, Ratschläge werden erteilt und Positionen zur Kenntnis genommen, es wird an Vereinbarungen und Zeugnissen gefeilt, bis sie unterschrieben sind. Fazit: Auch im Jahre 2022 hat die Ombudsstelle eine überwiegende Anzahl von Beschwerden derart erledigen können, dass am Schluss Glück, Zufriedenheit oder zumindest Verständnis resultierte. Das ist bei Weitem nicht selbstverständlich und schon gar nicht in einem Jahr, in welchem halt, aus welchem Grund auch immer (Corona, Krieg in Europa), vieles oder fast alles etwas anders war. Deshalb: Ein Dankeschön an Bürgerinnen und Bürger, die unsere Dienste in Anspruch genommen haben und an die Verwaltungen, die den Kanton Zürich und etliche Gemeinden einmal mehr in einem vertrauensbildenden Licht haben erscheinen lassen.

Verfahrensdauern

Analog zur Themenvielfalt kann festgehalten werden, dass auch bezüglich der Verfahrensdauern die Bandbreite beeindruckend ist. Lassen sich viele Fälle in Tagen oder gar Stunden erledigen, gibt es solche, die dauern Monate oder sogar Jahre. Der immer noch älteste Fall, den ich bislang angetroffen habe, stammt aus dem Jahre 2015! Beteiligt sind nebst Privaten Institutionen aller drei Staatsebenen; eine Vielfalt, welche die Übersicht nicht gerade erleichtert. Wenn das Verfahren selbst im Jahr 2022 noch nicht abgeschlossen werden konnte, so haben sich dank einem Input der involvierten kantonalen Stelle die Beteiligten im Ombudsverfahren doch soweit aufeinander zubewegt, dass immerhin mit einem Abschluss im Jahr 2023 zu rechnen ist.

In einem Grossteil der Fälle lässt sich hinsichtlich der Verfahrensdauer feststellen: Der Griff zum Telefonhörer bzw. eine direkte Einladung zum Gespräch auf die Ombudsstelle erleichtert nicht nur administrativ einiges, sondern beschleunigt auch die Verfahren insgesamt; schnell wird auf diese Art die so genannte Spreu vom Weizen getrennt. Wer querulatorisch oder wider besseres Wissen beim Ombudsmann vorstellig wird, scheut meist den direkten Kontakt, das Gespräch vis-à-vis. Andererseits ist gerade das direkte und persönliche Gespräch in vielen begründeten Fällen sehr dienlich, um die wirklichen Problemfelder bzw. Fragen herauszukristallisieren.

Fazit: Egal, ob schriftlich oder mündlich direkt, analog oder digital, Verfahren und deren Dauer sind extrem unterschiedlich. Das Ombudsteam ist auch in dieser Hinsicht sicherlich bemüht, die richtige Lö-

sung innert optimaler Frist zu finden.

Beteiligung der Gemeinden und der evangelisch-reformierten Landeskirche an den Kosten der Ombudsperson

Wie bereits letztes Jahr berichtet, haben sich im Zuge der obligatorischen Anpassung der Gemeindeordnung vor kurzem etliche Parlamentsgemeinden und auch Versammlungsgemeinden der kantonalen Ombudsstelle angeschlossen. Es sind nun deren 22. Wenn der Anschluss an die kantonale Ombudsstelle vielleicht auch für die Klein- und Kleinstgemeinden auf den ersten Blick keinen direkt ersichtlichen Vorteil erahnen lässt, so bin ich dennoch überzeugt, dass sich über früher oder später im Zuge von weiteren obligatorischen Gemeindeordnungsrevisionen oder aus anderen Gründen – so z.B. auf Anraten des Ombudsmannes hin – weitere Gemeinden der Ombudsstelle anschliessen werden.

Aber nicht nur politische und Schulgemeinden schliessen sich der kantonalen Ombudsstelle an, auch die Kirchensynode der evangelisch-reformierten Landeskirche hat im Sommer 2022 auf Antrag des Kirchenrates beschlossen, dass sich die Kirchgemeinden an den kantonalen Ombudsmann wenden können. Erste Begegnungen mit Kirchenvertreterinnen bzw. Kirchenvertretern haben bereits stattgefunden. Die Vertragsverhandlungen laufen und ich rechne damit, dass die Ombudsstelle des Kantons Zürich in der zweiten Hälfte des laufenden oder zu Beginn des neuen Jahres ihre Tätigkeit für die Landeskirche aufnehmen wird.

Die erwähnten zusätzlichen Aufgaben werden sich früher oder später auch auf

den Personaletat der Ombudsstelle auswirken. Seit nunmehr rund 30 Jahren ist die Ombudsstelle mit 430 Stellenprozenten alimentiert. Zum Vergleich: 1993 bearbeitete die Ombudsstelle 556 Fälle. Ich mache deshalb unaufgeregt darauf aufmerksam, dass seitens der Ombudsstelle in einer der nächsten Budgetberatungen ein Antrag auf Erhöhung der Stellenprozente folgen könnte.

Weiteres

Aufgrund verschiedener Fälle im Zusammenhang mit der Funktion der Korruptionsmeldestelle hat der Ombudsmann anfangs Mai 2019 die **elektronische Meldeplattform Integrity Line** installiert. Damit soll dem Bedürfnis Rechnung getragen werden, sich (vorerst) anonym an die Ombudsstelle wenden und mit ihr kommunizieren zu können. Im Gegensatz zu früheren Jahresberichten (vgl. einen Fall im TB) halte ich heute mit Überzeugung fest: Die Möglichkeit der anonymen Diskussion hat sich bewährt und eines ist gewiss: Die Schaffung einer anonymen Meldemöglichkeit allein war wichtig und richtig. So sind auch in diesem Jahr der Ombudsstelle mehrere Fälle zu Ohren gekommen, die zu intensiveren Abklärungen geführt haben.

Schliesslich wurden drei externe **Weiterbildungsveranstaltungen** im Jahre 2022 von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ombudsstelle besucht.

Schon fast zur Tradition ist es geworden, dass dem Tätigkeitsbericht der Ombudsperson ein **Gastbeitrag** eingeflochten wird. Am 27. Februar 2023 konnte die **Südtiroler Volksanwaltschaft** ihr 40-jähriges Bestehen feiern. An der Feier in Bozen zugegen waren nebst sämtli-

chen Honorationen des Südtirols zahlreiche Ombudspersonen aus Österreich, Italien, Deutschland und der Schweiz. Für mich war dieser Anlass Grund genug, um einmal über den Tellerrand der Ombudsstellen der Schweiz hinauszuschauen, weshalb ich die Landesvolksanwältin des Landes Südtirol, **Frau Dr. Gabriele Morandell** um einen Gastbeitrag für den Zürcher Jahresbericht angefragt habe. Die Erfolgsgeschichte der Volksanwaltschaft im Südtirol begann zu Beginn des Jahres 1983. Südtirol folgte damit dem Trend der Zeit, da in den verschiedenen europäischen Regionen die Idee des Volksanwaltes, des Bürgerbeauftragten oder eben der Ombudsstelle Realität wurde. Nach der Lektüre des Gastbeitrages wird einem erfrischend klar, dass – egal ob im Kanton Zürich oder im Südtirol – das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat das zentrale Argument jedefwelcher Ombudsarbeit bleibt, denn wie hielt schon Marcus Tullius Cicero treffend fest: «Der Staatsdienst muss zum Nutzen derer geführt werden, die ihm anvertraut werden, nicht zum Nutzen derer, denen er anvertraut ist.»

Das monokratisch ausgestattete System der Ombudsstelle bringt es mit sich, dass den normalerweise regelmässig stattfindenden Aktivitäten sowohl der **Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz (VPO+)** als auch denjenigen des **Europäischen Ombudsman Instituts (EOI)** grosse Bedeutung zukommt. Es war mir deshalb ein besonderes Anliegen, kurz nach Amtsantritt in beiden Gremien Einsitz zu nehmen. Mittlerweile darf ich den VPO+ präsidieren und im EOI habe ich das Amt des Vizepräsidenten inne. Der VPO+ hat sich im Jahre 2022 dreimal getroffen und

ausgetauscht, im März in Genf, im Juni in Winterthur und im November in Liestal. Themen waren u.a. der Ethikkodex, die Venedigprinzipien, die Praxis bei Schweigepflichtsentbindungen sowie das Vorgehen in bestimmten Personalfällen. In Liestal hat sich überdies die Ombudsstelle «Kinderrechte Schweiz» vorgestellt.

Diesen reichhaltigen Austausch unter den Ombudspersonen erachte ich als sehr ergebnisreich. Die Probleme sind oft ähnlich, die Herangehensweisen aber oftmals auch unterschiedlich. Kurz: Für die Weiterentwicklung einer jeder Ombudsstelle sind solche Treffen eine *conditio sine qua non*.

Schliesslich wurde anlässlich der letzten Vorstellung des Tätigkeitsberichtes 2021 Einblick ins Organigramm der Ombudsstelle Zürich gewünscht, ein Wunsch, dem ich gerne nachkomme. Die vorstehend erwähnten 430 Stellenprozente setzen sich wie folgt zusammen: Ombudsmann RA lic.iur. Jürg Trachsel 100%, jur. Mitarbeiterin Dr. Ursula Abderhalden 60%, jur. Mitarbeiter RA lic.iur. Simon Gerber 90%, Assistenz Ombudsmann und Leiterin Kanzlei Tamara Wyss 80%, Sekretariatsmitarbeiterin Brigitte Keller 50%, Sekretariatsmitarbeiterin Claudine Winistörfer 50%. Überdies dürfen wir – ausserhalb des Stellenplafonds – auf juristische Unterstützung von jungen Juristinnen und Juristen zählen, die auf dem Weg zur Rechtsanwaltsprüfung einen Teil ihres Auditoriums auf der Ombudsstelle verbringen. Aktuelle Auditorin ist MLaw Nuria Reichenbach. Mit Bedauern haben wir schliesslich von der Kündigung von lic.iur. Bernhard Egg, Ombudsmann Stv. erfahren müssen. Die Zusammenarbeit mit Bernhard Egg war und ist stets von Vertrauen und Konstruktivität geprägt.

Spezieller Dank

Er hat sich dazu entschieden, als noch aktives Kirchenratsmitglied auf den Anschluss der Kirchgemeinden an die kantonale Ombudsstelle hin sein Amt zur Verfügung zu stellen. Wir nehmen auf der Ombudsstelle die Kündigung mit Wehmut zur Kenntnis und wünschen Bernhard Egg privat und beruflich alles Gute.

Form des Tätigkeitsberichts

Die Kantonsrätinnen und Kantonsräte inkl. der Leiter der Parlamentsdienste, die Regierungsmitglieder inkl. der Staatschreiberin, betroffene Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher sowie einige Personen mehr erhalten den Tätigkeitsbericht in gedruckter Form. Den Medien wird der Bericht rechtzeitig mit der Einladung zur Konferenz elektronisch zugestellt. Der Bericht ist selbstverständlich ab Medienkonferenz (3. Mai 2023) auf der Ombudsmann Website elektronisch abrufbar.

Spezieller Dank

Auch dieses Jahr möchte ich allen Bürgerinnen und Bürgern und überhaupt allen Personen, die unsere Dienste in Anspruch genommen und uns dadurch ihr Vertrauen geschenkt haben, danken. In den Dank miteingeschlossen sind die Angehörigen der kantonalen Verwaltung und der Behörden inklusive der Gerichte und der Staatsanwaltschaften. Ein besonderer Dank für die sehr konstruktive Zusammenarbeit geht speziell an die Sozialversicherungsanstalt (SVA), das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), das Steueramt, den Zürcher Verkehrsverbund (ZVV), die Personalabteilung (Finanzdirektion), das

Strassenverkehrsamt, das Veterinäramt, das Amt für Raumentwicklung (ARE), die Kantonspolizei, das Migrationsamt, die Justizvollzugsanstalt Pöschwies, die Universität Zürich. Ein weiterer Dank geht an die kantonalen Spitäler, den Zürcher Kantonsrat und den Zürcher Regierungsrat sowie an die Zürcher Finanzkontrolle, die Zürcher Parlamentsdienste und die Datenschutzbeauftragte.

Mein herzlicher Dank geht an dieser Stelle wie schon in den letzten Jahren an mein Team: Dr. iur. Ursula Abderhalden, lic. iur. RA Simon Gerber, Brigitte Keller, Anita Liendle, und Tamara Wyss. Ebenso bedanke ich mich beim stellvertretenden Ombudsmann lic. iur. Bernhard Egg für seinen grossen Einsatz im Jahr 2022. Ein grosses Dankeschön geht auch an Nadja Stähli und Josiane Jäggi, die mich im Berichtsjahr als juristische Auditorinnen sehr gut unterstützt haben.

Schliesslich danke ich all meinen Kolleginnen und Kollegen der Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz (VPO+) sowie dem geistigen Vater der Institution «Ombudsmann» in der Schweiz, Prof. Dr. iur. Walter Haller. Ein weiterer Dank geht an Prof. Dr. iur. Tobias Jaag, L.L.M. sowie meinem Vorgänger Markus Kägi für den konstruktiven und die Zusammenarbeit fördernden Austausch.

Team

Bestand der Institution Ombudsstelle am 31. Dezember 2022

Ombudsmann	Jürg Trachsel, lic. iur., Rechtsanwalt/Mediator SAV
Stellvertreter	Bernhard Egg, lic. iur.
Juristische Sekretärin	Ursula Abderhalden, Dr. iur.
Juristischer Sekretär	Simon Gerber, lic. iur., Rechtsanwalt/Mediator SDM-FSM
Kanzlei	Tamara Wyss, Leiterin Kanzlei Anita Liendle, Verwaltungssekretärin mbA Brigitte Keller, Verwaltungssekretärin mbA

Beschwerden, Beschwerdehäufigkeit und Beschwerdeverteilung 2022

Im Jahr 2022 sind 817 neue Fälle eingegangen. Im Vergleich zum Vorjahr (2021: 754 Fälle) hat die Anzahl der eingegangenen Beschwerden im Berichtsjahr zugenommen.

Eine nennenswerte Veränderung hinsichtlich der Verteilung der Fälle auf einzelne Direktionen kann nicht festgestellt werden. Von den insgesamt 817 Fällen sind 112 Personalfälle (2021: 127 Personalfälle) zu verzeichnen.

Die Zahl der schriftlich eingegangenen Anfragen, bei denen die Ombudsstelle

nicht zuständig ist, beläuft sich auf 232 (2021: 229).

Die Zahl für Besuche von Personen auf der Ombudsstelle, für deren Anliegen der Ombudsmann nicht zuständig ist, beläuft sich auf 22 Besuche (2021: 11).

Die Zahl der eingegangenen Telefonanrufe im Jahr 2022 beläuft sich auf 1995 (2021: 2025).

Auf der anonymen Plattform Integrity-Line sind 20 Meldungen (2021: 21) eingegangen.

12

Der Eingang der Beschwerden und ihre Erledigung

2022

sind 817 neue Fälle eingegangen
sind 778 Fälle abgeschlossen worden
sind 134 Fälle pendent (Ende Jahr)

Aktivitäten (abgeschlossene Fälle):

269 von der Verwaltung eingeholte Vernehmlassungen bzw. Akteneinsicht
81 angehörte Auskunftspersonen von Behörden und Verwaltung
2 Augenscheine und Besprechungen bei Beschwerdeführenden
129 empfangene Beschwerdeführende
222 Telefonate mit Beschwerdeführenden und/oder Verwaltung/Behörden

2022 kamen die Beschwerden von:

633 Privatpersonen
14 juristischen Personen
114 Staatspersonal
13 eigene Wahrnehmung

0 Gemeinden
4 interne Personalgeschäfte
Gemeinden

2022 wurden die Geschäfte nach folgenden Gesetzesgrundlagen erledigt:

778 Total erledigt, davon
626 nach § 93a VRG (Rat erteilen)
152 nach § 93b VRG (Besprechung mit Behörden)
0 nach § 93c VRG (Schriftliche Empfehlung)

Erledigungsdauer:

75 bis 10 Tage
80 11 bis 20 Tage
108 21 bis 30 Tage
478 31 Tage bis 6 Monate
25 über 6 Monate bis 1 Jahr
12 über 1 Jahr

Beschwerden, Beschwerdehäufigkeit und Beschwerdeverteilung 2022

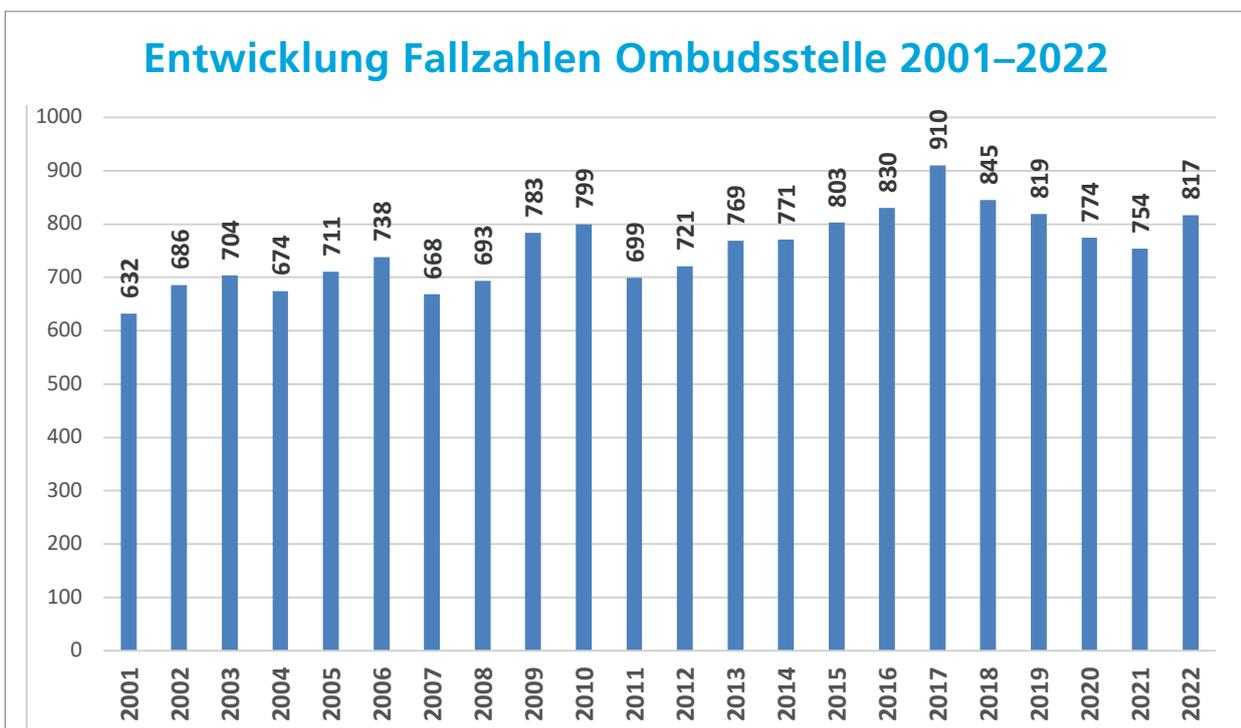
Direktionen	Anzahl eingegangene Fälle
Baudirektion	26
davon Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft.....	8
davon Amt für Landschaft und Natur.....	7
Bildungsdirektion	38
davon Amt für Jugend- und Berufsberatung.....	10
davon Mittelschul- und Berufsbildungsamt.....	15
davon Volksschulamt.....	8
Finanzdirektion	40
davon Steueramt.....	37
Gesundheitsdirektion	46
davon Kantonale Psychiatrische Kliniken.....	20
davon Amt für Gesundheit.....	10
Direktion der Justiz und des Innern	30
davon Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung.....	12
davon Oberstaatsanwaltschaft (inkl. Staatsanwaltschaften).....	10
Sicherheitsdirektion	88
davon Kantonspolizei.....	37
davon Migrationsamt.....	15
davon Strassenverkehrsamt.....	22
Volkswirtschaftsdirektion	47
davon Arbeitsmarkt / regionale Arbeitsvermittlungszentren.....	21
davon Leistungen der Arbeitslosenversicherung.....	14
Bezirke	16
davon Bezirksgericht.....	11
davon Statthalteramt.....	5
Gemeinden	67
Beschwerden gegen Ombudsgemeinden.....	61
Beschwerden gegen weitere Gemeinden.....	6

Beschwerden, Beschwerdebhäufigkeit und Beschwerdeverteilung 2022

Weitere

Diverses	46
Gebäudeversicherung	3
Kantonsspital Winterthur	2
Weitere kantonale Spitäler	5
Kantonsrat.....	2
Kirchen und weitere Religionsgemeinschaften.....	1
Notariate- Grundbuch- und Konkursämter	6
Obergericht	9
Regierungsrat	3
Staatskanzlei.....	4
Sozialversicherungsanstalt.....	69
Universität	11
Universitätsspital	24
Verwaltungsgericht	3
Zürcher Fachhochschulen.....	15
Zürcher Verkehrsverbund	216

Entwicklung Fallzahlen Ombudsstelle 2001–2022



Festrede 40 Jahre Südtiroler Volksanwaltschaft – 27.2.2023

Die Südtiroler Volksanwaltschaft - Rückblick und Ausblick

von Gabriele Morandell

Rückblick

Die Erfolgsgeschichte der Volksanwaltschaft in Südtirol beginnt am 23. Februar 1983. Damals wurde im Südtiroler Landtag das Landesgesetz Nr. 15 betreffend die Errichtung der Volksanwaltschaft genehmigt. Mit diesem Gesetz lag Südtirol genau im Trend der Zeit, da in den verschiedenen europäischen Regionen diese Idee des Volksanwaltes, des Bürgerbeauftragten oder der sogenannten Ombudsstelle als wichtig empfunden wurde und diese neuen Anlaufstellen für die Bürger eingerichtet wurden.

Gleichzeitig mit diesem Gesetz wurde auch die Errichtung der Autonomen Sektion des Verwaltungsgerichtes in Bozen im Landtag diskutiert, dessen Einrichtung sich jedoch noch um einige Jahre hinzog.

Dr. Heinold Steger wurde dann mit **15. März 1985** zum ersten Volksanwalt gewählt und konnte in den ersten 8 Monaten seiner Tätigkeit bereits 491 Beschwerdefälle bearbeiten. Im selben Jahr begann auch Frau Annelies Geiser ihre Arbeit als Sekretärin in der Volksanwaltschaft, wo sie auch heute noch tatkräftig mitarbeitet.

Das erste Landesgesetz von 1983 umfasste jedoch nur 14 Artikel, wobei die

Zuständigkeiten des Volksanwaltes sehr einschränkend formuliert waren. Der Volksanwalt/die Volksanwältin durfte lediglich auf Anfrage von Interessierten agieren und konnte nur Verwaltungsakte der Landesverwaltung überprüfen. Steger versuchte deshalb sofort Vorschläge für Verbesserungen des Gesetzestextes zu erwirken, die jedoch nur sehr zögerlich weitergebracht wurden.

Mit dem **Landesgesetz Nr. 33 vom 18.8.1988** wurden dann die Zuständigkeitsbereiche der Volksanwaltschaft endlich auch erweitert und der Sanitätsbetrieb wurde mit aufgenommen.

Nach dem plötzlichen Tod von Dr. Steger im April 1991 benötigte der Landtag 10 Monate und mehrere Landtagssitzungen, bei denen die Wahl immer wieder verschoben wurde, bis endlich **im Dezember 1991 der Nachfolger Dr. Werner Palla die notwendige Mehrheit im Landtag erhielt und als neuer Volksanwalt** ernannt wurde.

In darauffolgenden Jahren konnte der neue Volksanwalt den Mitarbeiterstab erhöhen und auch zusätzliche Sprechtagel in den Aussenbezirken anbieten.

Bereits Palla wies darauf hin, dass **Volksanwälte einsame Menschen** sind und

sich ohne Lobby für die Anliegen der kleinen Bürger stark machen und Verbesserungsvorschläge von der Landesverwaltung wenig Beachtung finden.

Bereits die Volksanwälte Steger und Palla beschwerten sich in ihren Jahresberichten immer wieder über die mangelnde Bürgernähe der öffentlichen Verwaltung. An diesen Kritikpunkten hat sich bis heute nichts Wesentliches geändert.

Nicht immer verlief die Arbeit der Volksanwälte auch reibungslos und ohne Konflikte. Immer wieder gab es auch öffentliche Diskussionen und Auseinandersetzungen mit Interessensgruppen oder auch hohen Beamten und politischen Vertretern.

In den 90er Jahren entbrannte auch eine rege politische Diskussion darüber, ob auf **Gemeindeebene ein eigener Volksanwalt eingesetzt werden sollte**, oder ob der Landesvolksanwalt auch diese Zuständigkeit mitübernehmen sollte. Grundsätzlich wurde es befürwortet, dass der Landesvolksanwalt auch diese Aufgabe mit übernimmt. Die Umsetzung dieses Ziels und die Vereinbarungen mit den unterschiedlichen Gemeinden zogen sie jedoch dann über einen Zeitraum von 20 Jahren hin. Erst im Jahr 2010 gelang es Dr. Volgger, dass auch die letzten Südtiroler Gemeinden die entsprechende Konvention zur Zusammenarbeit unterzeichneten.

Mit dem weiteren **Landesgesetz Nr. 14 aus dem Jahr 1996** wurde die Volksanwaltschaft schlussendlich, nach stetigem Drängen der Volksanwälte, weg von der Landesregierung beim **Südtiroler Landtag als unabhängige Stelle** angesiedelt.

In der Amtszeit von Dr. Palla wurde zudem auch sehr heftig über die Notwendigkeit einer eigenen **Kinder- und Jugendanwaltschaft** oder auch über die Einführung eines **Patientenanwaltes** diskutiert. Die Kinder- und Jugendanwaltschaft wurde dann aber erst im Jahr 2009 errichtet.

Im Sanitätsbereich gehörten von Beginn an die Beschwerden über vermutete Behandlungsfehler der Patienten zu den häufigsten Klagen, sodass die Volksanwälte darauf drangen eine **Schlichtungsstelle in Arzthaftungsfragen** beim Assessorat für Gesundheit einzurichten, was dann schlussendlich Burgi Volgger gelang, die im Jahr 2004 auf Werner Palla folgte. **Erstmals hatte Südtirol eine Frau als Volksanwältin.**

Auch Burgi Volgger setzte sich in den folgenden Jahren unermüdlich für die **Belange der armen und schwächeren Bevölkerung** ein und machte immer wieder auf die verschiedensten Schwierigkeiten der Bürger mit den Behörden aufmerksam. Ihr gelang es auch den Bekanntheitsgrad der Volksanwaltschaft durch eine konstante und gute Öffentlichkeitsarbeit stark auszubauen.

Am **4. Februar 2010** wurde das Landesgesetz des Volksanwaltes wiederum überarbeitet und diesmal wurde vor allem das **Auswahl- und Ernennungsverfahren des Volksanwaltes/der Volksanwältin neu und transparent geregelt**, nachdem es immer wieder diesbezüglich zu heftigen politischen Auseinandersetzungen gekommen war.

Auf Burgi Volgger folgte ich im Jahr 2014 als vierte Volksanwältin – Gabriele Morandell.

Auch ich setzte mich in den letzten 9 Jahren unermüdlich für die Belange der Bürgerinnen und Bürger ein und konnte durch meine Vermittlungsarbeit in vielen Fällen dazu beitragen, dass das Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und öffentlicher Verwaltung gestärkt werden konnte.

Als Volksanwälte sind wir nämlich immer darauf bedacht durch direkten Kontakt mit dem Bürger und der Bürgerin und mit den verantwortlichen Entscheidungsträgern eine gute Vermittlungstätigkeit zu leisten. Oft gelingt dies auch nur durch persönliche Gespräche, in welchen die unterschiedlichsten Positionen und Meinungen dargelegt werden und eine annehmbare Lösung für alle gesucht wird, ohne den langwierigen und teuren Rechtsweg beschreiten zu müssen.

Schwierig war die Arbeit der Volksanwaltschaft zudem in den Jahren während der **Coronapandemie**. Telefonisch und mittels E-Mail wurden unzählige Bürger zu den verschiedensten aktuellen Notstandsverordnungen und Anweisungen des Gesundheitsministerium oder Quarantänemassnahmen beraten und wir als Volksanwaltschaft wurden nicht müde Verbesserungsvorschläge an die zuständigen Stellen weiterzuleiten.

Mit dem neuen **Landesgesetz Nr. 11 vom 9. Oktober 2020** wurde letzthin die rechtlichen Bestimmungen betreffend der Volksanwaltschaft nochmals überarbeitet. Mit diesem neuen Gesetz wurde die **Zuständigkeit für Patientenanlie-**

gen nochmals explizit bestätigt, und zudem wurde die neue **Antidiskriminierungsstelle** als zusätzlicher Dienst für alle Bürgerinnen und Bürger eingerichtet.

Ganz neu ist auch die Figur des **Seniorenanwaltes**, welche gemäss **Landesgesetz Nr. 12 vom 6. Oktober 2022** bei der Volksanwaltschaft angesiedelt werden soll und für die Zukunft neue Herausforderungen mit sich bringen wird.

Heute

Die Zahl der Bürgerinnen und Bürger, die sich an die Volksanwaltschaft wenden, hat in den 40 Jahren stetig zugenommen. Zurückzuführen ist dies einerseits auf den gestiegenen Bekanntheitsgrad der Einrichtung aber, andererseits, so glaube ich, steigt grundsätzlich auch die Zahl der Menschen, die sich in der öffentlichen Verwaltung nicht mehr zu Recht finden.

Die Flut an rechtlichen Vorgaben und Bestimmungen und das Ausmass an Bürokratie hat seit Bestehen der Volksanwaltschaft von Jahr zu Jahr zugenommen und hat heute ein nie dagewesenes Ausmass erreicht, sodass es für vielen Bürgerinnen wirklich schwer ist sich irgendwie noch im Bürokratiedschungel zu Recht zu finden.

Ein Teil dieser Verunsicherung im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung ist der **Digitalisierung** geschuldet. Für viele ältere Menschen ist digitale Verwaltung nämlich nicht mehr erreichbar und sie müssen private Dienstleister dazwischenschalten um Ansuchen zu stellen.

Auch die Schwerpunkte der Arbeit haben sich im Laufe der Jahre immer wieder ge-

ändert. Heute ist die **Landesverwaltung gemeinsam mit Sanitätsbetrieb und Wohnbauinstitut** mit insgesamt 40 % der Beschwerden jene Körperschaft mit den meisten Beschwerde, gefolgt von den Gemeinden mit 32 % der Beschwerden.

Auffallend dabei ist dass die Beschwerden über den **Sanitätsbetrieb** konstant im Steigen sind und im abgelaufenen Jahr sogar die Landesverwaltung übertroffen haben.

Ausblick

Bei der Arbeit des Volksanwaltes **geht es in erster Linie um die Menschen in diesem Land**, die auf den verschiedenen Ebenen und zu den unterschiedlichsten Anlässen mit öffentlichen Verwaltungen in Berührung kommen.

Für das richtige erklären und verständlich machen des Handelns der Verwaltung ist die Volksanwaltschaft wichtig und wird sie auch in Zukunft wichtig sein.

Mit Erklärungen kann manches an Unverständnis, Frust oder auch Zorn bei den Bürgerinnen abgebaut werden. Wenn der Sinn einer Bestimmung objektiv kommuniziert wird, so kann auch eine als ungerecht empfundene Entscheidung der Verwaltung oft nachvollzogen und verstanden werden.

Erst wenn Bürger nicht mehr verstehen was die Verwaltung von ihnen will und wenn Sinn und Zweck des Handelns nicht nachvollzogen werden kann, **dann wenden sich die Menschen ab und geben einem Vertrauensaufbau gar keine**

Chance.

Und gerade hier ist die Volksanwaltschaft wichtig und wird auch in Zukunft dringend als Baustein der guten Kommunikation benötigt.

Eine positive Zukunft der Volksanwaltschaft in Europa ist deshalb heute allemal gesichert.

Volksanwaltschaften/Bürgerbeauftragte oder auch Ombudsstellen sind in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union heute vorhanden und sind in einigen Staaten sogar verfassungsrechtlich verankert. Auch die Europäische Union selbst hat die Figur der Europäischen Bürgerbeauftragten geschaffen.

Die Volksanwaltschaften in Italien werden heute meines Erachtens in ihrer Rolle und in ihren wichtigen Aufgaben für den Bürger in einigen Regionen noch nicht so geschätzt und wahrgenommen, wie es notwendig wäre. Hier gilt es als Südtiroler Volksanwaltschaft Vorbildfunktion einzunehmen und die Kolleginnen und Kollegen zu unterstützen.

Die **Volksanwaltschaft in Südtirol** ist heute sicherlich gut aufgestellt und hat in den **40 Jahren sehr viel an wertvoller Arbeit für die Bürgerinnen und Bürger geleistet.**

Es gilt nun dies auch in Südtirol anzuerkennen und weiterhin zu fördern und die Tätigkeit der Volksanwaltschaft zu unterstützen.

Nicht dienlich dabei sind die politischen Bestrebungen die Aufgaben der Volksanwaltschaft durch die Schaffung von klei-

nen Fachvolksanwälten zu zersplittern. Unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl in unserem Land sind diese Vorschläge sicherlich nicht zu fördern und führen über kurz oder lang zu unübersichtlichen Zuständigkeiten und Doppelgleisigkeiten, die eigentlich keinen Platz haben dürften.

Ich wünsche mir für die Zukunft der Südtiroler Volksanwaltschaft **ein gutes und begeistertes Team an Mitarbeitern, welches mit Sensibilität, Empathie und Kompetenz schwierige Themen angeht** und gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern und der öffentlichen Verwaltung nach Lösungen sucht.

Gabriele Morandell

Neue Abläufe beim Schutzstatus S

FALL
01

Die Weltpolitik macht auch vor der Ombudsstelle nicht halt. Ebenso wie schon die Pandemie in den letzten Jahren ihre Arbeit beeinflusste, hatte sich die Ombudsstelle auch mit dem Krieg in der Ukraine und den Flüchtlingen aus diesem Land zu befassen.

Bei der Ombudsstelle meldet sich Ende März die ukrainische Familie A: Drei Frauen, drei Generationen. Sie erklären, sie hätten sich am 11. März 2022 in der Stadt Zürich angemeldet und am 26. April 2022 hätten sie die Bestätigung vom Bundesamt für Migration für den Schutzstatus S erhalten. Am 4. Mai 2022 hätten sie eine Aufforderung erhalten, sich beim Kreisbüro zu melden, um die Anmeldung zu vervollständigen.

Am 24. Mai 2022, 90 Tage nach ihrer Ausreise aus der Ukraine kontaktiert die Familie A die Ombudsstelle: Aufgrund von Fehlern des kantonalen Sozialamtes würden sie weiterhin weder über Dokumente noch eine Unterkunft oder eine Aufenthaltsbewilligung verfügen. Auch ihre biometrischen Daten seien noch nicht aufgenommen worden, und sie hätten im Gegensatz zu anderen ukrainischen Flüchtlingen noch keine Gelegenheit erhalten für Sprachkurse oder Arbeitssuche. Sie würden sich deshalb benachteiligt fühlen gegenüber anderen ukrainischen Flüchtlingen. Die jüngste der drei Frauen hat an der Universität Lviv studiert und kann ihre Studien nun an der Universität Zürich fortsetzen. Die unsichere Wohnsituation würde sie in ihrem

Studium behindern.

Beim Schutzstatus S, welchen Flüchtlinge aus der Ukraine erhalten, handelt es sich um einen Status, welcher in der Schweiz bisher noch nie zur Anwendung gekommen ist. Deshalb ist das Verfahren zur Registrierung und Unterbringung der Flüchtlinge der Ombudsstelle nicht im Detail bekannt. Sie weiss aber, dass verschiedenste Ämter von Bund, Kanton und Gemeinden in die Abläufe involviert sind, diese dementsprechend kompliziert sind und sich erst noch einspielen müssen, da die Situation für die Ämter ebenso neu ist wie für die Ombudsstelle.

Sie kontaktiert deshalb das kantonale Sozialamt, welches im Aufnahme- und Unterbringungsverfahren eine Schlüsselrolle spielt, mit zwei Anliegen: Zum einen möchte sie wissen, wann und von wem die Familie A Ausweise erhalten würden, und wer ihr wann eine permanente Unterkunft zuweisen könne. Zum andern bittet sie das Sozialamt, den Mitarbeitenden der Ombudsstelle die Abläufe zu erklären, so dass sie bei zukünftigen zu erwartenden weiteren Anfragen rasch und kompetent Auskunft erteilen können.

Das kantonale Sozialamt antwortet rasch: «(...) Allein im Kanton Zürich wurden innerhalb von neun Tagen 2'500 Schutzbedürftige für den Schutzstatus S vorregistriert, darunter auch die Familie A. (...) Mit Einführung des Schutzstatus S wurde das ansonsten im Asylbereich bewährte System mit Erstunterbringung durch den Bund während maximal 140 Tagen und anschliessendem Zweiphasensystem im Kanton ausser Kraft gesetzt. Die Verteilung vom Bund auf die Kantone und anschliessend durch den Kanton auf die Zürcher Gemeinden wurde massiv beschleunigt. Kanton und Gemeinden haben deshalb von Beginn an eng zusammengearbeitet. Da die Mehrheit der Schutzbedürftigen im Hauptbahnhof Zürich ankam, wurden zwischen Kanton und Stadt Zürich spezifische Modelle entwickelt.

Um rasch und unbürokratisch Hilfe leisten zu können, wurden nämlich in der Stadt Zürich in der Anfangsphase mehrere hundert Geflüchtete in Hotels untergebracht.»

Dies sei auch bei der Familie A der Fall gewesen. Sie sei einem Hotel in der Stadt zugewiesen worden, Unterstützung habe sie im Rahmen der Nothilfe nach Sozialhilfegesetz durch die Stadt erhalten, wobei die Kosten der Stadt durch den Kanton zu ersetzen sind. Für kurze Zeit habe die Familie dann Unterkunft im kantonalen Kurzzeitzentrum in der Stadt Zürich erhalten, dann sei sie der Gemeinde Y überwiesen worden.

Weiter habe sich die Situation gemäss den Ausführungen des kantonalen Sozialamtes folgendermassen entwickelt: «Die in Y zugewiesene Unterkunft erach-

tete die Familie als unzumutbar. Darauf erfolgte eine notfallmässige Wieder-Aufnahme im besagten kantonalen Kurzzeitzentrum. Unter Berücksichtigung der von der Familie angeführten Gründe bemühte sich das kantonale Sozialamt um eine neue Lösung und überwies die Familie am 25. Mai 2022 in die Zuständigkeit der Gemeinde X, wo sie seither über eine Unterbringungslösung und entsprechend eine Wohnadresse verfügt.

Familie A. hat sich auch mit der Unterkunft in X anfänglich schwergetan. Am 31. Mai 2022 wurden die drei Frauen daher erneut zu einem Gespräch in die kantonale Empfangsstelle eingeladen und im Beisein einer Übersetzerin informiert, dass sie nicht nochmals in eine neue Gemeinde umplatziert werden können, solange sie Unterstützung benötigen, weil fürsorgeabhängige Personen keine freie Wohnsitzwahl haben. Das wird von der überwiegenden Mehrheit der Personen mit Schutzstatus S im Übrigen akzeptiert. Von unserer Seite sind die Optionen damit ausgeschöpft.»

Zu den gemäss der Familie A noch nicht ausgestellten Ausweisen erklärt das kantonale Sozialamt: «Während das kantonale Sozialamt für die Unterbringung der Personen mit Schutzstatus S zuständig ist, liegt die Verantwortung für das Erstellen des S-Ausweises beim Migrationsamt.»

Über dieses Ergebnis kann die Ombudsstelle die Familie anschliessend informieren. Sie weist darauf hin, dass mit der Zuweisung nun die Gemeinde X zuständig sei, und dass sie sich bezüglich des Ausweises direkt an das Migrationsamt wenden könne. Sie könne die Ombudsstelle

wieder kontaktieren, sofern es dort Probleme geben sollte.

Zwar ist Familie A auch weiterhin mit der Unterkunft nicht zufrieden, nachdem sie sich aber nicht mehr zu den Ausweisen geäußert hat, ist immerhin anzunehmen, dass sie diese erhalten hat.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich das kantonale Sozialamt bestmöglich bemüht hat, auf die Bedürfnisse von Familie A einzugehen, auch wenn diese nicht immer befriedigt werden konnten.

22

Im Anschluss an diesen Fall besuchen Vertreter des kantonalen Sozialamts die kantonale Ombudsstelle und erklären den Mitarbeitenden die Standardabläufe im Verfahren zum Schutzstatus S. So ist sichergestellt, dass die Ombudsstelle bei weiteren Anfragen – wenn ukrainische Flüchtlinge die Ombudsstelle aufsuchen – kompetent beraten kann. Hilfreich ist dabei auch das Handout «Leben im Kanton Zürich mit Schutzstatus S», welches das kantonale Sozialamt der Ombudsstelle zur Weitergabe an Flüchtlinge in Deutsch und Ukrainisch zur Verfügung stellt.

Es zeigt sich auch im Umgang mit ukrainischen Flüchtlingen, was schon während der Corona-Pandemie deutlich war: Weltweite Krisensituationen fordern von den Behörden rasches und unkompliziertes Handeln. Dabei sind aber auch die Leistungsempfänger gefordert, da sie nicht erwarten können, dass von Anfang an alles reibungslos funktioniert, und dass alle Wünsche erfüllt werden können.

Die Ombudsstelle kann hier, gerade wenn sie wie in diesem Fall mit den nötigen Hintergrundinformationen ausgestattet wird, als Schnittstelle und Kommunikationshilfe funktionieren.

Kontrollfahrt einmal anders



P musste im Alter von 75 Jahren ihren Führerschein abgeben, wie sie dem Ombudsmann telefonisch mitteilt. Der Hausarzt habe ihr eine schlechte Diagnose gestellt. Ihr Gefühl sage ihr aber, dass sie nach 50 Jahren sicherer und unfallfreier Fahrt das Recht habe, den Führerschein zu behalten. Das Auto fahren, welches ihr auch berufliche Hausbesuche ermöglicht, fehle P sehr.

Im Rahmen eines persönlichen Gesprächs präzisiert P ihre Situation dahingehend, dass sie vom Strassenverkehrsamt (STVA) das Aufgebot für die Kontrolluntersuchung erhalten habe. Sie sei bei drei Ärzten gewesen, wobei sie sich insbesondere mit der Untersuchungsweise eines Arztes nicht einverstanden zeigt: Der Arzt habe sie dauernd kritisiert und abschätzigere Kommentare gemacht. Da sie eine sehr feinfühligere Person sei, habe dies dazu geführt, dass sie beim Ausfüllen der Tests gar ein Blackout erlitten habe. Die Tests seien demnach nicht optimal rausgekommen.

Um Einsicht in die relevanten ärztlichen Unterlagen zu erhalten, kontaktiert der Ombudsmann zwei der erwähnten Ärzte.

Nach anfänglichen Schwierigkeiten infolge Bestreitung der Zuständigkeit des Ombudsmannes seitens eines Arztes, treffen beim Ombudsmann über den Weg von P doch noch die gewünschten Unterlagen ein.

Nach Durchsicht dieser möchte sich der Ombudsmann an das STVA wenden, um

einen neuen Untersuch bei einem anderen Arzt zu erbeten.

Daraufhin gibt die Beschwerdeführerin jedoch an, bereits einen weiteren Untersuch gehabt zu haben, welcher jedoch ebenfalls nicht gut verlaufen sei. P ist sehr verzweifelt. Am Telefon beginnt sie zu weinen, wobei einige sanfte Worte sie wieder beruhigen können. Auf ihren Einwand, dass sie bei Einkäufen schwer tragen müsse und auf das Auto angewiesen sei, hilft ihr vorerst der Hinweis auf die örtliche Vertretung von Pro Senectute.

Das Gutachten der von P angedeuteten weiteren verkehrsmedizinischen Untersuchung lässt P dem Ombudsmann zukommen. Dieser erliest daraus, dass Anlass der Begutachtung die Fahreignungsabklärung bei Verdacht auf das Vorliegen einer gesundheitlichen Problematik sei. Aus der Beurteilung ergeht, dass bei P eine verkehrsrelevante gesundheitliche Problematik im Sinne einer leicht kognitiven Einschränkung vorliegt. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass die Fahreignung von P aus verkehrsmedizinischer Sicht nicht abschliessend beurteilt

werden kann. Ferner wird festgehalten: «Zunächst ist die Durchführung einer ärztlich begleiteten Kontrollfahrt notwendig. Bis zur ärztlichen Kontrollfahrt dürfen nur Fahrten in Begleitung eines konzessionierten Fahrlehrers erfolgen. Nach Absolvierung der ärztlich begleiteten Kontrollfahrt wird dann definitiv über die Fahreignung von P sowie das weitere Prozedere entschieden. Der befristete Lernfahrausweis kann ohne Auflagen erteilt werden.»

Kurze Zeit später meldet sich der Fahrlehrer (F) von P beim Ombudsmann: P habe ihm nahegelegt, sich beim Ombudsmann zu melden. Nachdem der Ombudsmann ihm die aktuelle Situation erklärt, teilt F ihm mit, dass er über Erfahrung im Seniorbereich verfüge und P gerne auf ihrem Weg bis zur Kontrollfahrt begleite.

Ungefähr einen Monat später erhält P vom Strassenverkehrsamt die Einladung zur praktischen Kontrollfahrt. P erklärt gegenüber dem Ombudsmann, dass es sie sehr nervös mache, wenn ihr in einer prüfungsähnlichen Situation «jemand über den Rücken schaue». Der Ombudsmann sichert P zu, sich im Zusammenhang mit ihrem Anliegen an das Strassenverkehrsamt zu wenden und dieses betreffend die Situation von P und das Setting zu sensibilisieren.

Der Ombudsmann informiert sodann das STVA über die Befürchtungen von P. Aufgrund ihrer Vorgeschichte bittet er zunächst um die Information der Situation von P an die bei der Kontrollfahrt anwesenden Personen. Ferner legt er dar, dass er – im Sinne der Schaffung von bestmöglichen Startbedingungen für P – ein spezielles Setting als angezeigt erachtet:

Er spricht sich dafür aus, dass (unüblicherweise) auch F – als Vertrauensperson von P – an der Kontrollfahrt mit im Fahrzeug anwesend sein dürfte.

Bereits am darauffolgenden Tag erreicht der Ombudsmann die Rückmeldung des STVA: Der Amtschef teilt dem Ombudsmann mit, dass die Prüfung vom Prüfungsleiter W abgenommen werde, welcher langjährige Erfahrung ausweise – auch mit Kontrollfahrten. Auf Wunsch von P könne F an der Prüfung dabei sein. P hätte dann drei Passagiere im Auto (Experte, Arzt und F). P könne jedoch auch noch kurzfristig entscheiden, wenn ihr das zu viel wäre.

Nach erfolgter Kontrollfahrt, an welcher F schliesslich auch im Auto mit dabei war, wird mittels verkehrsmedizinischen Gutachtens festgehalten, dass P zusammenfassend die Anforderungen erfüllt, sodass die Fahreignung aus verkehrsmedizinischer Sicht bejahend beurteilt werden könne. Ferner wird darin ausgeführt, dass in Anbetracht der im Rahmen des Begutachtungsprozesses festgestellten kognitiven Einschränkungen in zwei Jahren eine erneute verkehrsmedizinische Standortbestimmung, ggf. inkl. ärztlich begleiteter Kontrollfahrt, erfolgen solle. Weitere Auflagen seien nicht erforderlich.

Das STVA verfügte daraufhin die Aufhebung der Massnahme betreffend dem erfolgten Führerausweisentzug und die Auflage einer erneuten verkehrsmedizinischen Fahreignungsabklärung in zwei Jahren.

P zeigt sich gegenüber dem Ombudsmann zunächst enttäuscht über diese Nachricht. Dieser animiert sie hingegen

das Ergebnis positiv zu betrachten: Sie hat nun ihren Führerschein wieder. Die Stimmung von P erhellt sich spätestens, als sie dem Ombudsmann mitteilt, dass sie infolgedessen auch bereits einen neuen Fiat Barchetta gekauft habe.

Als Ausblick vereinbart der Ombudsmann mit P, dass diese den Ombudsmann darüber orientiert, sobald sie das Erinnerungsschreiben für die verkehrsmedizinische Fahreignungsabklärung im Jahr 2024 erhält. Mit grossem Dank an den Ombudsmann und sein Team kann P dies so annehmen.

Der Fall von P vermittelt exemplarisch, dass das Ombudsverfahren nicht selten ein Prozess ist, bei dem der Mensch, in seiner aktuellen Lebensphase und mit all den damit verbundenen Facetten zu Tage tritt. Möglich ist, dass sich der Fokus des Ombudsmannes bei einer Intervention mit Behörden nicht primär auf die rechtlichen Aspekte eines «Falles» richtet, sondern vielmehr auf den zugrundeliegenden Menschen und dessen Eigenarten. Durch Dialog mit den betroffenen Personen, Auskunftspersonen, Behörden bis hin zu zusätzlichen Vertrauenspersonen ist es nicht ausgeschlossen, dass sich auch einmal ein unkonventionelles oder gar «massgeschneidertes Setting» als zielführende Lösung erweisen kann – so beispielsweise eine «einmal etwas andere Kontrollfahrt». Vorliegend könnte diese gewissermassen als ein Puzzleteil im weiterhin sich andauernden persönlichen Entwicklungsprozess von P betrachtet werden.

«Die Kinder haben sich ein neues und positives Bild über die Polizei machen können, und darüber sind wir sehr froh.»



Wie pädagogisch wichtig es ist, dass gerade auch Kinder, wie die erwachsenen Bürger des Kantons Zürich, die Polizei von ihrer «schützenden Seite» erleben, zeigt anschaulich die ausgleichende Vermittlungsarbeit des Ombudsmanns nach durchgeführter Polizeikontrolle einer Familie.

26

B ist an einem warmen Spätsommertag im August, kurz nach Mittag, mit C, seiner Ehefrau, sowie den drei Söhnen D, E und F im Alter von zehn, acht und drei Jahren, mit dem Auto zum Flughafen Zürich unterwegs: Sie wollen dort, auf dem Familienausflug in der letzten Schulferienwoche, von der Aussichtsplattform aus, Flugzeuge beobachten.

Nahe am Flughafen, so wird B später zunächst dem Ombudsmann berichten, und – auf dessen Vorschlag hin – dann auch direkt dem Kommandanten der Kantonspolizei (mit cc an die Ombudsstelle) schreiben, habe er im Rückspiegel ein ziviles Fahrzeug mit der Matrix «Polizei, bitte folgen» gesehen. Aufforderungsgemäss habe er angehalten. Ein zivil gekleideter Mann habe, wie bei einer Verkehrskontrolle, Führerausweis und Fahrzeugausweis verlangt. Er habe die Anweisungen befolgt, obwohl sich der Mann weder vorgestellt noch einen Polizeiausweis vorgezeigt habe. Dessen Fragen, woher er komme und wohin er unterwegs sei, habe er beantwortet. Dann sei er aufgefordert worden aussteigen und den Kofferraum zu öffnen.

Kurze Zeit später, so B weiter, sei ein

zweites ziviles Fahrzeug herbeigefahren. Dessen Lenker habe dann – ebenfalls ohne zu grüssen und sich auszuweisen – damit begonnen, ihn zu kontrollieren, wobei dieser weder eine Schutzmaske noch Handschuhe getragen habe. Durch die Art der Kontrolle am ganzen Körper sei er sich wie ein Schwerverbrecher vorgekommen.

In der Zwischenzeit sei dann derjenige Mann, der in angehalten habe, in sein Auto eingestiegen und habe – ohne eine Schutzmaske und Handschuhe zu tragen – alles kontrolliert: Ohne zu fragen habe dieser auch einfach in seinem Portemonnaie, im Handschuhfach sowie unter dem Fahrersitz und oben bei der Sonnenblende nachgesehen. Auf seine Frage, was er denn falsch gemacht habe, sei ihm vom zweiten Mann gesagt worden, das sei eine normale Kontrolle; er solle ruhig sein und nicht bockig tun. Dann sei seine Ehefrau aufgefordert worden, das Fahrzeug zu verlassen, damit man unter den Sitz sehen könne. Immerhin sei sie um Erlaubnis gebeten worden, in die Handtasche blicken zu dürfen.

Nach der Kontrolle habe der erste Mann die Ausweispapiere zurückgegeben.

Ohne weiteren Kommentar habe es ge-
heissen, man sei fertig und sie dürften
weiterfahren. Auf seine nochmalige Fra-
ge, was denn los sei, habe er wiederum
keine Antwort erhalten. Die beiden Män-
ner seien in ihre Fahrzeuge eingestiegen
und davongefahren.

Er habe damals Todesangst um seine Fa-
milie gehabt. Ihm und seiner Ehefrau sei
die Kontrolle vorgekommen, als würden
sie ausgeraubt. Beide hätten sie davor
Angst gehabt, es könnte ihren drei Kin-
dern etwas geschehen. Es sei wie in ei-
nem Kriminalfilm gewesen. Keiner der
Männer habe eine richtige Antwort ge-
geben, wodurch sie sich respektlos be-
handelt gefühlt hätten.

Nach diesem Vorfall, so bemerkte B spä-
ter im Schreiben an den Kommandanten,
müsse er sich fragen, ob seine Familie vor
der Polizei sicher sei. Er bitte daher um
Aufklärung des Vorfalls und – wie vom
Ombudsmann geraten – um Beantwor-
tung verschiedener Fragen; darunter:
«Wo bleibt die Verhältnismässigkeit?»;
und: «Was soll ich meinen Kindern sa-
gen?»

Der Rechtsdienst der Kantonspolizei ant-
wortet B im Wesentlichen wie folgt: Ihn
einer allgemeinen (Verkehrs-)Kontrolle
zu unterziehen sei aufgrund polizeilicher
Erkenntnisse entschieden worden. Auf
Nachfrage hin hätten die handelnden
Polizeifunktionäre angegeben, sich zu
Beginn der Kontrolle jeweils mit Nachna-
men und Korpszugehörigkeit vorgestellt
und sich mittels Polizeiausweises aus-
gewiesen zu haben. Die Kontrolle habe
– gestützt auf das Polizeigesetz – die
Durchsuchung von B sowie des Innern

des Fahrzeugs und der sich darin befind-
lichen Gegenstände umfasst. Zutreffend
sei, dass die Polizisten während der Kont-
rolle keine Handschuhe getragen hätten.
Ob sie Schutzmasken getragen hätten,
könnten diese nicht mehr eindeutig sa-
gen, hätten dazu aber ausgeführt, dass
der Sicherheitsabstand von 1,5 Metern,
wann immer möglich, eingehalten wor-
den sei. Der Kantonspolizei sei bewusst,
dass Kontakte mit der Polizei keine all-
täglichen Ereignisse darstellten, und,
dass damit Unannehmlichkeiten für die
betroffenen Personen verbunden sein
könnten. Solche liessen sich leider nicht
immer vollständig vermeiden. Seitens
Polizei liege im Zusammenhang mit die-
ser Kontrolle nichts gegen B vor und die
Kantonspolizei bedaure es, wenn der
Polizeieinsatz bei ihm und seiner Familie
Unbehagen ausgelöst habe. Man hoffe,
mit diesen Ausführungen seinem Anlie-
gen um Klärung entsprochen zu haben.

Nein, es stimme einfach nicht, dass sich
die beiden Polizisten bei der Kontrolle vor-
gestellt hätten, erklärt B der Ombudsstel-
le zum Antwortschreiben der Kantonspo-
lizei. Die ganze Kontrolle hinterlasse bei
ihm einfach einen Schock darüber, wie
die Polizei mit einem umgehen könne. Er
frage sich weiterhin, wie er die von ihm
beschriebenen Umstände der Kontrolle
seinen älteren Söhnen erklären könne.
Dazu habe sich die Kantonspolizei in ihrer
Antwort auch gar nicht geäussert.

Der Ombudsmann versteht zwar die
Überlegungen von B: Die Problematik
bestehe vorliegend allerdings darin, dass
im Ergebnis «Aussage gegen Aussage»
stehe, denn es gebe keine von ihm bzw.
seiner Familie und von der Polizei un-

abhängige Zeugen, die den Vorfall miterlebt bzw. mitgehört hätten. Wichtig sei jedoch, dass bei ihm und seiner Familie die fragliche Kontrolle in der Zukunft nicht die offenbar bisher positive Haltung gegenüber der Polizei nachhaltig überdecke. Als Erwachsene bzw. als Eltern müssten sie den Vorfall wohl irgendwie einzuordnen versuchen, um diesen so stehen lassen zu können, zumal die Polizei grundsätzlich berechtigt sei, entsprechende Kontrollen durchzuführen.

Diese Ausführungen sind für B zwar nachvollziehbar; trotzdem kann er einfach nicht verstehen, weshalb mit ihm so umgegangen worden sei, zumal er doch über einen einwandfreien Leumund verfüge und sich nichts habe zu Schulden kommen lassen.

Ein anderer Fokus, so der Ombudsmann, betreffe die Kinder. Auf deren Situation habe B ja auch im Schreiben an den Kommandanten hingewiesen: Danach habe offenbar die Art der Kontrolle die beiden älteren Kinder erschreckt. Dass «der Kleine» zu weinen begonnen habe, hatte B dem Ombudsmann ja bereits zuvor am Telefon erklärt.

Zur Frage, wie nun diesem Schrecken der Familie klärend Rechnung getragen werden könnte, wäre für den Ombudsmann z.B. denkbar, von den beiden älteren Söhnen im Rahmen eines Gesprächs auf der Ombudsstelle zu erfahren, wie diese den Vorfall ganz persönlich erlebt hätten. Ziel wäre es dabei herauszufinden, ob eine «positive Geste der Polizei» den durch die Kontrolle bewirkten Schrecken auszugleichen vermöchte. Anschliessend könnte er sich an den Kommandanten wenden, was B – dankend für das Enga-

gement der Ombudsstelle – als konstruktiven Vorschlag sehr begrüsst.

Beim Gespräch auf der Ombudsstelle, an das die beiden älteren Söhne von ihrer Mutter (C) begleitet werden, wussten diese, weshalb sie da waren: «Wegen der Polizei». Den beiden, etwas scheuen und zurückhaltenden Knaben wird zunächst kurz und kindergerecht das Funktionieren der Schweiz erklärt, ferner auch, dass der Ombudsmann dabei hilft, wenn es Streit gibt: Er schaue genau hin und dürfe kontrollieren. Anhand dreier Holzfiguren wird den Kindern die Vermittlerrolle des Ombudsmanns erklärt. Zwar sei dieser ja beim Vorfall nicht dabei gewesen; aber er schaue, ob trotzdem, auch für die Zukunft, etwas unternommen werden könne.

Zur Polizeikontrolle erzählt einer der Jungen: «Ich habe nicht gewusst, was los ist.» Sie hätten Angst gehabt, ausgeraubt zu werden. Die Polizisten hätten sich wie Räuber verhalten.

Zur Frage, wie sich die Polizisten am Schluss denn hätten verhalten sollen, erklärte der ältere Junge: «Sie hätten sich für die Kontrolle bedanken können.» Zur Frage, ob die damalige Polizeikontrolle für sie auch heute noch ein Thema sei, erklärten die Kinder, diese sei jetzt nicht mehr so aktuell wie damals.

Die Mutter (C) führt aus, man habe den Vorfall mit den Kindern etappenweise besprochen. Sie selber habe bei einer Polizeikontrolle noch nie so viel Angst wie damals verspürt, sei sich auch gar nicht sicher gewesen, ob sie Polizisten vor sich hätten. Angst habe sie auch davor gehabt, dass die beiden Männer mit ihren

Kindern davonfahren könnten, denn der Schlüssel habe noch im Zündschloss gesteckt. Nach dem Vorfall hätten die Kinder lange bzw. immer wieder gefragt bzw. sie hätten wissen wollen, was da passiert sei. Nun, nach fast einem halben Jahr, sprächen sie in der Familie nicht mehr so sehr darüber. Sie hätten den Kindern auch versucht zu erklären, dass die Polizei da sei um zu helfen. Sie müssten daher vor der Polizei keine Angst haben, aber sie sollten sich sicher fühlen.

Auf Frage an die Kinder, wie es ihnen heute ergehe, wenn sie die Polizei sähen, erklärte der ältere Junge: Das sei nicht so schlimm; es seien ja nicht alle Polizisten gleich.

«Gibt es etwas, was Ihr Euch von der Polizei wünschen würdet, damit diese Begegnung nicht als unangenehmes Erlebnis zurückbleibt?» Die Kinder überlegen ... Wäre ein «positives Zeichen» der Polizei in ihrem Sinne? Beide Kinder nicken. Die Eltern werden das gemeinsam mit den Kindern besprechen und dem Ombudsmann Mitteilung machen.

Per Mail bedankt sich B beim Ombudsmann, dass er sich Zeit für die Familie genommen habe. Als Eltern sei es für sie einfach wichtig, dass die Kinder künftig wüssten, wie sie sich in unangenehmen Situationen benehmen, dabei aber trotzdem anständig und höflich bleiben sollten. Als positive Geste würden sich diese darüber freuen, einmal in einem Radschützenpanzer der Flughafenpolizei sitzen zu dürfen.

Der Ombudsmann schreibt nun dem Kommandanten auf der Grundlage der

ihm vorliegenden Informationen. B – in Isonne militärisch zum Grenadier ausgebildet und daher gemäss eigenen Angaben durchaus vertraut mit Personenkontrollen – sei mit der Antwort der Kantonspolizei nicht einverstanden: Denn die Polizei habe insbesondere die Frage unbewantwortet gelassen, wie er die Kontrolle seinen beiden älteren Söhnen erklären könne. Aufgrund der Verunsicherung habe der jüngste Sohn damals auch zu weinen begonnen. Da im Ergebnis «Aussage gegen Aussage» stehe, ergebe sich für ihn gewissermassen eine Patt-Situation. Näher interessiert habe ihn aber die Wirkung der Polizeikontrolle auf die Kinder, v.a. auf die älteren beiden – zehnjährigen und achtjährigen – Jungen, die anschliessend, in Begleitung ihrer Mutter, auf der Ombudsstelle hätten befragt werden können: Dabei hätten diese und ihre Mutter v.a. die anlässlich der Polizeikontrolle erlebte Angst geschildert, ausgeraubt zu werden.

Um die Angelegenheit betr. die Polizeikontrolle möglichst für alle Beteiligten konstruktiv abzuschliessen zu können, habe er den Eltern vorgeschlagen, bei ihm, dem Kommandanten, bzgl. einer «positiven Geste» der Kantonspolizei zugunsten der Kinder anzufragen. Diese Eltern hätten ihm dann mitgeteilt, dass die beiden Jungen sich darüber freuen würden, einmal in einem Radschützenpanzer der Kantonspolizei am Flughafen Zürich sitzen zu dürfen. Dieser Wunsch decke sich nun gerade mit der offensichtlichen Faszination der Kinder für den Flughafen, wohin die Familie an jenem Spätsommertag ja unterwegs gewesen sei, um dort Flugzeuge zu beobachten.

Der Ombudsmann ersucht den Kommandanten nun darum zu prüfen, ob er es ermöglichen möchte, den Wunsch der beiden Jungen zu erfüllen. Es böte sich für diese so die Möglichkeit, die Polizei nun auch aktiv, direkt und unmittelbar von ihrer «schützenden Seite» (zugunsten der Sicherheit von Menschen, insbesondere am Flughafen) zu erleben.

In seinem Antwortschreiben bedauerte der Kommandant nochmals sehr, dass die Familie durch die Polizeikontrolle eingeschüchtert worden sei und diese offenbar noch nicht vollständig hätte verarbeiten können: «Gerne sind wir bereit, den älteren beiden Kindern der Familie ein Besuchsprogramm bei der Flughafenpolizei zusammenzustellen, wenn dies der Verarbeitung des Erlebnisses dienen kann.»

Der Ombudsmann informiert B über die Antwort des Kommandanten und bittet darum, ihn über die nächsten Schritte auf dem Laufenden zu halten.

Einen Monat später berichtet B – zusammen mit verschiedenen Fotos – dem Ombudsmann: Wir durften bei der Flughafenpolizei im Radschützenpanzer mitfahren. Die Jungs hatten riesigen Spass und waren vom Flughafenrundgang sehr begeistert.

B bedankt sich auch gleich selber beim Kommandanten für die «nette Geste»: Für die Kinder sei es eine riesige Freude und ein tolles Erlebnis gewesen, dass sie im Radschützenpanzer hätten mitfahren dürfen: «Vor allem ist der ältere Sohn so begeistert, dass er sich seit dem nur Gedanken darüber macht, so bald wie möglich die Polizeischule zu beginnen.» Die Kinder hätten sich ein neues und positi-

ves Bild über die Polizei machen können, und darüber seien sie als Eltern sehr froh: «Wir bedanken uns bei Ihnen, dass Sie dies ermöglicht haben.»

Auch dem Ombudsmann ist es ein Anliegen, dem Kommandanten zu danken: Konfliktvermittlung, wie sie ihm als Ombudsmann anvertraut sei, lebe davon, etwas zu bewirken – also dazu beitragen zu können, dass sich «etwas bewegt» und so negative Erfahrungen mit dem Staat, durch Entwicklung der Verhältnisse, einer Verbesserung zugeführt würden.

Die Idee, wie das geschehen könnte, reiche alleine nicht aus: Die betroffenen Akteure müssten für deren Umsetzung auch Hand bieten wollen. Das sei vorliegend gut gelungen: Einerseits hätten sich die Eltern für einen Ausgleich des Erlebten auf seinen Vorschlag für eine «positiven Geste» eingelassen; andererseits habe er sich als Kommandant darauf eingelassen, eine solche «positive Geste» auch umzusetzen – und zwar in einer Art und Weise, die sich nun – und zwar für die Familie ebenso wie für die Kantonspolizei – als voller Erfolg präsentiere: So zeige das Besuchsprogramm bei der Familie bzw. deren Kindern, in Erweiterung der anlässlich der Personenkontrolle gewonnenen (negativen) Eindrücke, eine ausgleichende (positive) Wirkung bzgl. ihrer Haltung gegenüber der Polizei, die den Fokus beim ältesten Sohn gar so weit geöffnet habe, dass er nun gerade selber einmal Polizist werden möchte.

Umgekehrt habe die Kantonspolizei die Gelegenheit nutzen können, auch direkt und unmittelbar ihre «schützende Seite» zugunsten der Sicherheit von Menschen, insbesondere am Flughafen, zu zeigen. Er

denke, der insbesondere bei den Kindern – wenn vielleicht (vorerst) auch nur «intuitiv» – bewirkte Perspektivenwechsel sei gerade auch pädagogisch sehr wertvoll, zumal er geeignet sei, das Vertrauen des Bürgers in den Staat zu stärken, eine «Vorleistung», der Sorge getragen werden müsse.

«In der Tat findet die Angelegenheit nun ihre Grenzen bei der Anonymität der Hinweisgeberschaft».

FALL 04

Anonymisierte Eingaben an den Ombudsmann: Analog per Briefpost oder digital per Meldeplattform? Der Fall zeigt augenfällig Bedarf und Bedeutung einer möglichen Kommunikation zwischen Ombudsmann und Hinweisgebenden.

Anfangs Februar 2022 erreicht den Ombudsmann ein mit A-Post frankiertes, undatiertes und nicht unterzeichnetes Schreiben ohne Absender mit ausgedrucktem Text. Die offenbar mehreren, anonymen Hinweisgebenden legen dar, dass «gestern» im Krematorium eine Leiche zur Verabschiedung (gem. deren Herkunftstradition) habe umkleidet werden müssen. Die Leiche sei sehr ungepflegt und mit allen Schläuchen verbracht worden. Es habe sich um eine schöne junge Frau/Mutter (mit Angabe der Ethnie) gehandelt, deren Leichnam jedoch nicht einmal ein bisschen gepflegt worden und auch nackt gewesen sei. Mund und Zähne seien voller Blut gewesen, wobei der Mund offen gestanden habe. An beiden Leisten seien sogar noch Katheter, ferner der Subclavia Katheter rechts, an der Hand der Venflon sowie das Spital-eintrittsband vorhanden gewesen. Sogar das Kind der Verstorbenen sei vor Schreck weggerannt, als es seine Mutter so gesehen habe, welche sonst immer sehr schön ausgesehen habe.

Die Verstorbene sei aus der Intensiv-Abteilung des Universitätsspitals Zürich gekommen. Es sei ein schreckliches Erlebnis gewesen und der Umgang mit dem Leichnam erweise sich als sehr respektlos.

Sodann wirft die anonyme Hinweisgeberschaft die Frage auf, weshalb keine Autopsie durchgeführt worden sei.

Dem Ombudsmann stellt sich zuallererst die Frage, ob diese Informationen ausreichen für eine Intervention beim USZ mit vertieften Abklärungen. Da sich die Hinweisgeberschaft nicht näher zu erkennen gegeben hat, besteht keine Möglichkeit, durch Rückfragen präzisierende oder ergänzende Sachverhaltsanhaben erhältlich zu machen.

Die Schwere der Vorwürfe, die auch eine Strafuntersuchung wegen Störung des Totenfriedens (durch Unterlassen) im Sinne von Art. 262 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) nicht zum Vornherein ausschliessen lassen, veranlasst den Ombudsmann – in einem ersten Schritt – trotzdem zu einer Kontaktnahme mit dem USZ:

Der Spitaldirektion teilt er mit, dass er – aus konkretem Anlass – derzeit mit der Frage befasst sei, welche Pflichten dem USZ und seinem Personal im Umgang mit dem Leichnam verstorbener Patientinnen und Patienten oblägen. Daher möchte er erfahren, ob beim USZ entsprechende Richtlinien, Weisungen, etc. existierten,

die sich insbesondere auch zum Zustand des Leichnams mit Blick auf seine Übergabe an Bestatterinnen und Bestatter bzw. an weitere Dritte (z.B. Krematorium) äusserten.

Trotz Rückfrage des USZ kann der Ombudsmann nicht mehr Sachverhaltsangaben machen. Das USZ bestätigt das Vorhandensein von Regulativen und Richtlinien im Umgang mit Leichen. Nicht selten seien Abwägungen vorzunehmen: Auf der einen Seite sei dem Wunsch der Hinterbliebenen nach einem pietät- und würdevollen Abschied zu entsprechen; auf der anderen Seite könnten allerdings gesundheits- und seuchenpolizeiliche Aspekte einem würdevollen Abschied entgegenstehen.

In seiner Antwortmail weist das USZ für die Rechtsgrundlagen auf die Epidemien-gesetzgebung des Bundes sowie auf die kantonale Bestattungsverordnung hin. Für deren betriebliche Umsetzung dokumentiert das USZ den Ombudsmann mit den internen Richtlinien (u.a. betr. Todesfälle, inkl. ergänzendem Merkblatt betr. Umgang mit verstorbenen Covid-19 PatientInnen). Für den konkreten Umgang mit Todesfällen führt das USZ sodann folgendes aus:

Im Normalfall werde bei im Spital verstorbenen Patienten die hygienische Totenversorgung angewendet: Pflaster, Verbände, Sonden, Katheter, etc. würden entfernt und der Leichnam gewaschen, um Verschmutzungen, ausgetretene oder noch austretende Körperflüssigkeiten und eingetrocknetes Blut zu beseitigen. Wunden würden vernäht oder auch geklebt. In besonderen Fällen, z.B. bei infektiösen Leichen, könne diese Art der

Versorgung aus Sicherheitsgründen aber nicht oder nicht vollständig erfolgen. Würden etwa Zugänge gezogen, könnten Flüssigkeiten und Gase austreten, welche infektiös sein und Angehörige, Mitarbeitende oder das Personal des Bestatters gefährden könnten. Auch unter solchen erschwerten Umständen werde aber alles unternommen, um den Angehörigen einen würdigen Abschied zu ermöglichen – etwa durch Abkleben der Zugänge oder indem solche unter legerer Kleidung verborgen würden. Falls sich der anlassgebende Fall im USZ abgespielt hätte und sich die Angehörigen beim Ombudsmann gemeldet haben sollten, dann sei das USZ für eine Rückäusserung dankbar: Diesfalls könnte es sich gegenüber den Angehörigen selbst erklären. Denn die Bedeutung des Moments für die Angehörigen, von einem verstorbenen Patienten Abschied zu nehmen, verstehe sich für das USZ von selbst.

In einem zweiten Schritt legt nun der Ombudsmann dem USZ die ihm anonym vermittelten Informationen dar. Gleichzeitig bittet er um Prüfung der Situation und um Bericht samt Beantwortung von Fragen: Es interessiere ihn, ob überhaupt eine Patientin, wie beschrieben, am USZ behandelt worden sei, weshalb sie sich in Spitalpflege begeben habe und woran sie letztlich verstorben sei. Ferner möchte der Ombudsmann erfahren, ob es zutref-fe, dass der Leichnam der Patientin das USZ (nach dem Krematorium hin) ungepflegt und nackt verlassen habe, versehen noch mit allen Schläuchen (Katheter an beiden Leisten, Subclavia Katheter rechts, Venfol), den (offenen) Mund und die Zähne voller Blut sowie mit dem Spital-eintrittsband an der Hand. Falls ja: Wie sich diese Umstände erklären liessen; ob

es sich dabei um einen (absoluten) Einzelfall handelt, oder ob in letzter Zeit ev. vermehrt solche Fälle vorgekommen seien, allenfalls weshalb; und, ob das USZ ev. Handlungsbedarf sähe, ggf. welchen; schliesslich: Weshalb ev. keine Autopsie durchgeführt worden sei.

Das USZ meldet zurück, dass für den angenommenen Zeitraum von bis zu 30 am USZ verstorbenen Patientinnen und Patienten auszugehen sei. Eine Recherche nach der unbekanntem Toten bedeute daher nicht nur einen grösseren Aufwand, sondern mache es auch erforderlich, bei der Gesundheitsdirektion eine Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht zu erwirken. Das USZ schlägt daher dem Ombudsmann vor, es würde mit dem in die Pathologie integrierten «Bestatter-Team des USZ» Kontakt aufnehmen und dem Ombudsmann anschliessend darüber berichten.

Um die Bekanntgabe allfälliger identifizierender Angaben zu vermeiden, weil andernfalls das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in seine Tätigkeit in Gefahr stehen könnte, muss der Ombudsmann auf eine Aushändigung des anonymen Schreibens an das USZ verzichten. Er versichert aber, dass er dem USZ bereits sämtliche materiellen Punkte, über die er verfüge, vermittelt habe.

Nach rund drei Wochen informiert das USZ den Ombudsmann wie folgt: Trotz aufwändiger Recherche habe der Todesfall, auf der Grundlage der zur Verfügung gestellten Informationen und der Personenbeschreibung, nicht mit absoluter Sicherheit zugeordnet werden können: Für den fraglichen Zeitraum von 10 Tagen sei die Todesfallstatistik des USZ genau ana-

lysiert und es sei nach Frauen im Alter zwischen 30-40 Jahren mit dem angegebenen ethnischen Hintergrund gesucht worden. Eine Patientin (das USZ macht Angaben zu Alter, behandelnder Klinik, Datum und Ursache des Todes) komme den bekannten Parametern am nächsten, wobei es sich, abgesehen vom (jungen) Alter der Patientin, um einen normalen Todesfall handle, weshalb auch keine Obduktion durchzuführen gewesen sei. Davon ausgehend, dass es sich tatsächlich um diese Patientin handle, sei das USZ den vom Ombudsmann geschilderten Umständen weiter nachgegangen, wobei dazu die internen und extern beteiligten Stellen einbezogen worden seien (d.h. das involvierte Bestattungsunternehmen in (...) [Angabe der Gemeinde], und das Krematorium Nordheim in Zürich).

Das Bestattungsunternehmen, so das USZ weiter, habe den Leichnam der erwähnten Patientin Mitte Februar zur rituellen Waschung und Einkleidung unter Beisein von Freundinnen der Verstorbenen abgeholt. Im Zeitpunkt der Übergabe an den externen Bestatter habe sich der Leichnam allerdings in einem für die Übergabe richtlinienkonform vorbereiteten Zustand befunden. Die rituelle Waschung und die Einkleidung hätten in der Aufbahnhalle des Friedhofs in (...) [Angabe der Gemeinde] stattgefunden. Von der Anwesenheit eines Kindes sei dort nichts bekannt, zumal eine solche aber mit Sicherheit aufgefallen wäre. Die Geschäftsführung des Bestattungsunternehmens habe sich bei der Nachfrage des USZ insgesamt erstaunt gezeigt und erklärt, der Ehemann habe sich beim letzten Treffen noch sehr freundlich und höflich für alles bedankt. Die eigenen Mitarbeitenden hätten zudem bestätigt, dass die Verstor-

bene weder aus dem Mund geblutet hätte noch, dass Schläuche gesehen worden wären. Anschliessend sei die Verstorbene durch das Bestattungsunternehmen ins Krematorium Nordheim zur Aufbahrung und Verabschiedung durch die Angehörigen überführt worden. Auch die Erkundigungen des USZ beim Krematorium hätten keinen Hinweis auf einen Vorfall vor Ort oder Reklamationen von unzufriedenen oder empörten Angehörigen im fraglichen Zeitraum ergeben. Die Mitarbeitenden des Krematoriums hätten ihr Vorgehen auch so beschrieben, dass eine Verstorbene nicht einfach in die Aufbahrungsräume geschoben und man dann einfach den Sargdeckel in Anwesenheit der Angehörigen wegnehme. Vielmehr werde der Zustand der Verstorbenen vorgängig immer geprüft und, falls etwas nicht in Ordnung sei, sofort der zuständige Bestatter kontaktiert, damit nötigenfalls alles korrekt hergerichtet werde.

Trotz umfangreicher Abklärungen blieb damit die Beschwerde und der geschilderte Fall für das USZ schwierig einzuordnen: «Es» passt nicht zusammen, teilte das USZ mit. Auch sehe das USZ keine weiteren Abklärungsmöglichkeiten, zumal Rückfragen oder eine Kommunikation mit den Hinweisgebenden ja nicht möglich seien.

Das USZ macht stattdessen aber folgenden Vorschlag: Damit sich der Ombudsmann von der Arbeit, den Abläufen und der Sorgfalt der Mitarbeitenden des Instituts für Pathologie und Molekularpathologie des USZ ein eigenes Bild machen könne, offeriere es gerne einen Besuch und einen Rundgang vor Ort.

In seiner Antwort an das USZ bedankt

sich der Ombudsmann für die aufwändigen Suchbemühungen und er bestätigt, dass die Angelegenheit nun in der Tat ihre Grenzen bei der Anonymität der Hinweisgeberschaft finde, was naturbedingt auch ihm Rückfragen verunmögliche. Das Angebot eines Rundgangs durch die Pathologie nehme er aber gerne an.

Welche Lehren sind aus diesem Fall zu ziehen?

Der Ombudsmann hat im Mai 2019 via seine Website (>Whistleblowing) die Meldeplattform «Integrity Line» aufgeschaltet: Diese ermöglicht es Hinweisgebenden, sich anonym an den Ombudsmann zu wenden. Bei Wahrung der Anonymität bleibt es dem Ombudsmann allerdings möglich, via die Meldeplattform mit Hinweisgebenden zu kommunizieren. Er kann der hinweisgebenden Person ergänzende Fragen stellen oder diese darum bitten, ihm weiterführende Informationen oder (via Upload-Möglichkeit) Unterlagen zukommen zu lassen. Eine solche Möglichkeit des Austauschs kann für die Erhebung ausreichender Sachverhaltsangaben letztlich entscheidend sein.

In einem anderen Fall hatte sich die anonyme Hinweisgeberschaft (bei unterdrückter Rufnummer) sogar auf ein Telefongespräch mit der Ombudsstelle eingelassen, wodurch ein rascher, unmittelbarer, klärender und damit hilfreicher Austausch möglich wurde.

Im vorliegenden Fall des mit A-Post frankierten, undatierten und nicht unterzeichneten Schreibens ohne Absender mit ausgedrucktem Text war das bedauerlicherweise nicht möglich.

Über die Motive und Absichten der anonymen Hinweisgeberschaft, über den Wahrheitsgehalt von deren Sachverhaltsangaben, ferner über die Wahrfähigkeit und Begründetheit ihrer Sorgen und Ängste vor den Risiken einer Offenlegung ihrer Identität sowie über ihre Vorstellungskraft eines lediglich beschränkten Interventionspotentials des Ombudsmanns bei Fehlen der Möglichkeit von Rückfragen, lässt sich mangels ausreichender Informationen aber letztlich – und nicht zielführend – bloss spekulieren.

36

Daher: Kommunikation als Austausch oder Übertragung von Informationen, die auf verschiedene Arten (verbal, non-verbal und paraverbal) und auf verschiedenen Wegen (Sprechen, Schreiben) stattfinden kann (Wikipedia), ist gerade auch für die Ombudsarbeit stets von elementarer Wichtigkeit.

Entsprechend empfiehlt der Ombudsmann für anonyme Eingaben dringend die in seine Webseite eingebettete Meldeplattform «Integrity Line» zu benutzen.

Und der Rundgang im Institut für Pathologie und Molekularpathologie für den Ombudsmann?

Einer aufschlussreichen Einführung mit Darlegung der komplexen schnittstellenbezogenen Abläufe nach dem Versterben von Patienten am USZ, unter Einbezug zahlreicher interner und externer Akteure, folgte ein – gerade für Aussenstehende – spannender Rundgang mit Begehung verschiedener Räumlichkeiten der Pathologie (inkl. Autopsie). Dabei beeindruckte den Ombudsmann, mit welch

hoher Sorgfalt das Institut auf bestmögliche Kommunikation sowie ebensolche Abläufe bei seiner Aufgabenerfüllung achtet sowie bestrebt ist, diese umzusetzen. In seinem Dankeschreiben betonte der Ombudsmann abschliessend, dass aus Erfahrung persönliche Begegnung ein gut geeigneter Weg ist, um Vertrauen zu bekräftigen.

In ihrer abschliessenden Rückmeldung bedankte sich die Spitaldirektion ihrerseits für das Interesse, welches der Ombudsmann auch für diesen besonderen und sensiblen Bereich der Tätigkeit des USZ aufbringe. Es spreche sehr für die Bürgernähe und die Lösungsorientiertheit der Ombudsstelle, sich vor Ort – trotz hohem Arbeitsaufkommen und allgegenwärtigem Zeitdruck – selbst ein Bild von den Verhältnissen zu machen. Mit Blick auch auf künftige Kontakte schätze das USZ daher die Pflege eines offenen, lösungsorientierten und vertrauensvollen Austauschs und Umgangs mit der Ombudsstelle.

Eine zweite Chance



«Die Arbeitslosenkasse Zürich hat meine Anspruchsberechtigung (...) gelöscht, weil ich das Formular Angaben der versicherten Person nicht innerhalb der vorgegebenen Frist von drei Monaten eingereicht habe» – diese Konstellation schildert H dem Ombudsmann im Zusammenhang mit seiner Anspruchsberechtigung für Arbeitslosenentschädigung.

Zu seiner Situation führt H im Weiteren Folgendes aus: Vom November 2021 bis am 17. März 2022 sei er arbeitslos gewesen. Seine Nachfrage vom 24. Mai 2022, wieso er noch kein Geld der Arbeitslosenkasse erhalten habe, sei bis am 12. August 2022 nicht beantwortet worden. Erst auf sein Nachhaken mit Einbezug der Amtsleitung sei ihm mitgeteilt worden, dass sein Anspruch erloschen sei, da er das oben genannte Formular für den Zeitraum vom 1. Februar 2022 bis am 17. März 2022 nicht fristgerecht eingereicht habe. Er sei zum ersten Mal arbeitslos geworden und habe wirklich «nach bestem Wissen und Gewissen» gehandelt.

Ungefähr zeitgleich mit seiner Kontaktaufnahme mit dem Ombudsmann erhebt H Einsprache gegen die ablehnende Verfügung vom 16. August 2022 für einen allfälligen Anspruch seinerseits auf Arbeitslosenentschädigung für den betroffenen Zeitraum von rund eineinhalb Monaten. Auf Anraten des Ombudsmannes beantragt er in seiner Einsprache die Sistierung des laufenden Rechtsmittelverfahrens zugunsten des Ombudsverfahrens. Da das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) zu diesem Zeitpunkt jedoch noch keine direkte Kenntnis des Om-

budsverfahrens hat, lehnt es den Antrag zunächst ab.

Mit dem Einverständnis von H bittet der Ombudsmann das AWA nun selbst um die Sistierung des Einspracheverfahrens während des laufenden Ombudsverfahrens sowie um Aktenedition. Die Amtschefin stellt dem Ombudsmann die erbetenen Akten rasch zu.

Nach einlässlichem Studium der Akten wird für den Ombudsmann ersichtlich, dass H für die fragliche Zeitspanne vom 1. Februar 2022 bis am 17. März 2022 das erforderliche Formular «Angaben der versicherten Person» tatsächlich nicht innert der gesetzlich vorgesehenen dreimonatigen Frist eingereicht hat, um seinen Anspruch geltend zu machen (Art. 20 Abs. 3 AVIG, Arbeitslosenversicherungsgesetz i.V.m. Art. 29 Abs. 1 AVIV, Arbeitslosenversicherungsverordnung). Interessanterweise sieht hingegen Art. 29 Abs. 3 AVIV vor, dass die Arbeitslosenkasse der versicherten Person nötigenfalls eine angemessene Frist für die Vervollständigung des Dossiers ansetzt und sie auf die Folgen der Unterlassung aufmerksam macht. Bei der Anwendung dieser sog. Schutznorm gilt es gemäss höchst-

richterlicher Rechtsprechung indessen zu berücksichtigen, ob eine versicherte Person gleichgültiges oder rechtsmissbräuchliches Verhalten an den Tag legt. Ist dies nicht der Fall, kann gemäss Lehre und Rechtsprechung das Versäumnis von nicht eingereichten Dokumenten aus subjektiven Gründen entschuldbar sein und zu einer Wiederherstellung dieser Frist führen.

Vor diesem Hintergrund entschliesst sich der Ombudsmann, sich an das AWA zu wenden und um eine Stellungnahme zu bitten. Angesichts des Umstands, dass H – wie sich aufgrund der Aktenlage bestätigt – auf seine Nachfrage betreffend Arbeitslosenentschädigung über zweieinhalb Monate keine Rückmeldung der Arbeitslosenkasse erhalten hat, erkundigt sich der Ombudsmann beim AWA insbesondere über das Einhalten der Mitwirkungspflicht seitens der Arbeitslosenkasse. Gestützt auf die ausfindig gemachte Lehre und Rechtsprechung zur Anwendung der oben erwähnten Schutznorm, erfragt der Ombudsmann beim AWA zudem, ob auch vorliegend von einem subjektiv entschuldbaren Einreicheversäumnis mit den entsprechenden Rechtsfolgen ausgegangen werden könnte.

In ihrer differenzierten Stellungnahme erläutert die Amtschefin, dass die Nachabklärungen beim RAV ergeben hätten, dass H im Februar 2022 zwar ungenügende Arbeitsbemühungen getätigt habe, jedoch an den zwei Beratungsgesprächen teilgenommen habe. Somit sei er diesbezüglich seinen Pflichten gegenüber dem RAV nachgekommen. Darüber hinaus habe sich H bei der Arbeitslosenkasse am 24. Mai 2022 nach der fehlenden Auszahlung für den Monat März erkundigt und seine Absicht zum Leistungsbezug gezeigt. Die Arbeitslosenkasse wäre

deshalb zumindest zu diesem Zeitpunkt verpflichtet gewesen, ihn auf die fehlenden Formulare «Angaben der versicherten Person» für die Monate Februar und März 2022 aufmerksam zu machen, was sie jedoch unterlassen habe.

Weiter hält die Amtschefin fest, dass H kein gleichgültiges oder rechtsmissbräuchliches Verhalten vorgeworfen werden könne. Seine Einsprache sei folglich gutzuheissen und es sei ihm eine angemessene Frist für die Einreichung der fehlenden Formulare einzureichen. Ein allfälliger Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung für die genannten Monate sei demnach noch nicht verwirkt.

Den Inhalt dieser Stellungnahme hat der Ombudsmann H weitergeleitet und ihm gleichermassen geraten, die fehlenden Formulare nun – innert der neu anzusetzenden Frist – einzureichen.

H wiederum informiert den Ombudsmann bald darauf, dass er die besagten Formulare von seinem RAV-Berater unverzüglich zugeschickt bekommen habe. Er habe diese ausgefüllt und eingereicht. Damit hat H zum Erfreuen des Ombudsmannes seine gewissermassen erhaltene «zweite Chance» für den Erhalt der Arbeitslosenentschädigung genutzt.

Dass eine Anspruchsberechtigung, z.B. im Sozialversicherungsrecht, durchaus auch Pflichten miteinschliesst, wie das fristgerechte Einreichen von Formularen, verdeutlicht die Geschichte von H. Sie zeigt hingegen ebenfalls auf, dass auch Behörden nicht gänzlich von Pflichten befreit sind. Die Wahrnehmung der eigenen Rechte, über den Weg an den Ombudsmann oder etwa durch das selbständige Ergreifen eines Rechtsmittels, kann durchaus eine «zweite Chance» ermög-

lichen, sei dies – wie vorliegend erfolgt – durch abermalige sorgfältige Abklärungen oder bloss indem ein genauerer Blick auf die eigenen Pflichten geworfen wird. Dies dürfte sowohl für die Seite der betroffenen Personen als auch für die Seite der Behörden gelten.

1:5 – Das Verhältnis von Bootsfläche zu gebührenpflichtiger Seefläche – Die Gründe dafür

FALL 06

Der nach der Zürcher Kantonsverfassung die Hoheit über die Gewässer ausübende Kanton verleiht nach dem Wasserwirtschaftsgesetz gebührenpflichtige Konzessionen für die Inanspruchnahme eines Sees u.a. durch Bootsstationierungen, da diese Art der Nutzung öffentlicher Gewässer deren Gemeingebrauch entweder beschränkt oder übersteigt. Im Falle von H, schon seit mehr als 50 Jahren Konzessionär, hatte sich die vom AWEL bei den Bewilligungserneuerungen berücksichtigte Konzessionsfläche für zwei Bootsplätze über die vergangenen Jahrzehnte stets vergrössert, obwohl, gem. den Angaben von H, die Bootsflächen unverändert geblieben waren.

40

H informiert und dokumentiert den Ombudsmann darüber, dass er bereits seit 1971 Konzessionär zweier Bootsplätze in einer Zürcher Seegemeinde ist. Die Fläche der beiden seit dann unveränderten Boote betrage weiterhin 16,5 m². Aus der im Jahr 1991 für die beiden Boote konzessionierten Fläche von 22 m² seien dann im Jahr 2006 66 m² geworden und schliesslich im Jahr 2021 zunächst 120 m². Auf seine Intervention hin, so H, habe das AWEL die Fläche dann aber auf 87 m² reduziert.

H erklärt dem Ombudsmann, dass er auch mit der zuletzt für die Konzessionserneuerung vorgeschlagenen Fläche von 87 m² nicht einverstanden sei, wolle ihn doch das AWEL glauben machen, dass die unveränderten Bootsflächen aufgrund neuer, genauerer, digitaler Messungen, nun eine fünfmal grössere, gebührenpflichtige Seefläche beanspruchen sollten. Die erneute Vergrösserung der Konzessionsfläche erachte er daher als unbillige, ja willkürliche Vorgehensweise des AWEL.

Dazu hatte H dem AWEL zuletzt u.a. folgendes mitgeteilt:

«(...) Für die gegenüber 2006 erneut um 21 m² vergrösserten Flächen genügen mir die «genauerer, digitalen Messbegründungen» nicht. Eine über die teuerungsbedingt hinausgehende Erhöhung der Standplatzgebühren ist deshalb, in Anbetracht, dass weder die Boote noch die Standplätze vergrössert wurden und auch die Gebührenverordnung seit 2011 unverändert blieb, nicht nachvollziehbar. Da zudem die in der Konzession formulierten Abgrenzungen schon in der Verfügung von 2006 nicht mit den planerischen Begrenzungen übereinstimmten, drängt sich eine generelle Überprüfung auf.»

Auf der Grundlage der Informationen und Unterlagen von H ersucht der Ombudsmann den Amtschef des AWEL um Edition der Akten sowie um Stellungnahme, samt Angabe sämtlicher einschlägiger Normen sowie von ev. Praxisentschei-

den.

In seinem – die vorgängig mit H geführte Korrespondenz des AWEL präzisierenden und bestätigenden – Antwortschreiben verweist der Amtschef zunächst auf § 16 der Gebührenordnung zum Wasserwirtschaftsgesetz (GebV WWG), wonach für die Gebührenberechnung diejenige Fläche massgebend ist, welche faktisch oder aufgrund von Abgrenzungskriterien, wie Pfähle, Ketten, schwimmende Balken, Ufermauern, dem Gemeingebrauch weitgehend entzogen wird. Die beanspruchte Fläche wird in den Regel in der Konzession planlich festgelegt.

Für die Bestimmung der massgebenden Fläche, so der Amtschef weiter, müsse daher in Einzelfall eruiert werden, welche Seefläche durch die konzessionierten Bauten dem Gemeingebrauch entzogen werde. Bei dieser Berechnung ergäben sich in der Praxis in vielen Fällen Schwierigkeiten. Eine rechnerisch exakte Ermittlung sei in aller Regel nicht möglich. Die Genauigkeit der Berechnungen habe sich im Laufe der Zeit jedoch stetig verbessert. Gemäss langjähriger Praxis des AWEL hätten sich dabei die folgenden Grundsätze bewährt:

- Alle baulichen Elemente gälten als Eck- und Seitenlinien der massgebenden Fläche. Dieses Vorgehen entspreche den Vorgaben von § 16 GebV WWG, da eine Fläche, die zum Beispiel durch Pfosten abgegrenzt werde, nicht mehr der Allgemeinheit zugänglich sei, auch wenn innerhalb dieser Fläche weder Bauten noch ein Bootsplatz vorhanden seien.

- Bei Bootsplätzen ergebe sich zudem die besondere Schwierigkeit, dass solche in aller Regel nicht an bestimmte Boote gebunden seien. Es müsse also eine Abschätzung getroffen werden, bis zu welcher Bootsgrösse ein Bootsplatz geeignet sei. Dafür würden einerseits Erfahrungswerte verwendet, andererseits heutzutage Orthofotos hinzugezogen. Im Seebautenkataster (einsehbar im Geografischen Informationssystem GIS, Layer Seebautenkataster), welcher die konzessionierten Seebauten zeige, würden Bootsplätze zwar schematisch durch ein Boot dargestellt, dieses gebe allerdings nicht die berechnete (massgebende) Fläche an. Diese werde als Rechteck dargestellt, unter Berücksichtigung der möglichen Grösse des Bootes. Die Form könne abweichen, wenn bauliche Abgrenzungen vorhanden seien.
- Als letzter und schwierigster Teil müsse der «faktische Entzug des Gemeingebrauchs» ermittelt werden. Dies sei umso schwieriger, wenn, wie im vorliegenden Fall, Bojen zur Vertäuung des Bootes verwendet würden, die das Schwögen des Bootes ermöglichen: Denn dabei könnten sich die Schiffe hin- und hertreibend um die Boje bewegen. Die übrigen Seebenutzer müssten dies bei ihren Aktivitäten auf dem See einplanen und einen (zusätzlichen) entsprechenden Abstand einhalten. Ebenfalls in den Bereich eines faktischen Entzugs fielen «Anstands-, Manövrier- und Sicherheitsabstände», die üblicherweise von den übrigen Seebenutzern «automatisch» gegenüber bewilligten Stationierungsanlagen eingehalten würden. Auf eine explizite Abschätzung (und

Verrechnung) solcher «Sperrwirkungen» werde aber in der Regel verzichtet.

Sodann bestehe grundsätzlich eine generelle Gebührenpflicht für Blockwürfe, weil dadurch bestimmte Flächen für den Schutz der privaten Landanlagen der Allgemeinnutzung entzogen würden. Blockwürfe, welche in den Landanlagekonzessionen zur Ufersicherung vorgeschrieben worden seien, würden zwar in der Regel nicht verrechnet. Befänden sich aber vor dem Blockwurf gebührenpflichtige Seebauten (u.a. Bootsplätze), so werde die Fläche bis zur Parzellengrenze (d.h. inklusive Blockwurf) auch in diesen Fällen mitberücksichtigt. Diese Praxis werde flächendeckend am ganzen Zürichsee angewandt.

Diese Darlegungen zeigten, dass eine genaue Bestimmung der massgebenden Fläche weder trivial noch exakt sei. Früher hätten dafür zudem weniger Hilfsmittel zur Verfügung gestanden. Die Seebauten und Bootsplätze seien als grobe Schätzung von Hand in die Katasterpläne eingezeichnet und die Fläche ebenfalls von Hand aus diesen Plänen herausgemessen worden. Eine exakte Bestimmung sei auch heute noch schwierig, die vorhandenen Grundlagen seien inzwischen aber genauer. Für die Bestimmung der Flächen werde heute, wo vorhanden, die amtliche Vermessung verwendet. Diese helfe bei Bootsplätzen jedoch nicht weiter, da weder Bootsplätze noch Bojen bzw. Bojensteine vermessen würden. Ferner würden Orthofotos beigezogen, die eine viel genauere Lokalisierung ermöglichen als eine reine Schätzung auf Grund der visuellen Wahrnehmung vor Ort. Diese Orthofotos seien zudem in immer feinerer Auflösung erhältlich. Neben der ge-

naueren Einzeichnung sei denn auch die Vermessung der eingezeichneten Fläche heutzutage viel präziser, da die Flächen digital erfasst würden und nicht mehr von Hand vermessen werden müssten.

Im vorliegenden Fall zeige der Plan von 1991, dass damals nur die Fläche der Boote selber und des Stegs verrechnet worden sei. Dies entspreche jedoch nicht den Vorgaben gemäss § 16 GebV WWG, da auch die Fläche um die Boote herum eindeutig nicht mehr der Allgemeinheit zur Verfügung stehe. Es sei also nur die direkt durch Boote, nicht aber die durch die Abgrenzungswirkung entzogene Fläche berechnet worden. Dies sei 2006 zurecht korrigiert worden. Der Plan aus dem Jahr 2006 zeige, dass die Flächen auf der Basis der oben geschilderten Grundsätze bestimmt worden seien. Abgrenzende Elemente, also Boje, Pfahl und Podest, seien als Eckpunkte gewählt, die Bootsplätze rechteckig mit etwas Spielraum gewählt und der Blockwurf miteingerechnet worden.

Für den Plan von 2021 schliesslich seien dieselben Grundsätze angewandt worden, jedoch unterstützt durch die Orthofoto und die anschliessende digitale Flächenberechnung. Das heisst: Es hätten präzisere Hilfsmittel zur Berechnung beigezogen werden können. Die Lage des Bojensteins sei auf Grund der Position der Boje und des Bootes abgeschätzt worden. Es liege ein Plan bei, bei dem der Seebautenkataster und die Orthofoto überlagert worden seien. Dieser Plan zeige, dass die eingezeichneten Flächen realistisch seien. Die Bestimmung der Fläche sei auch mit den heute vorhandenen Daten keine exakte Wissenschaft, jedoch seien die heutigen Pläne genauer als jene

vor 15 Jahren.

Wie der Korrespondenz zwischen H und dem AWEL entnommen werden könne, sei im ursprünglichen Verfügungsentwurf zunächst eine grössere Fläche (von 120 m²) vorgesehen gewesen. Dabei sei auf Grund der benötigten Manövriertfläche davon ausgegangen worden, dass die gesamte Bucht faktisch der Allgemeinheit entzogen sei bzw. freigehalten werden müsse. Diese Verkehrsfläche sei anteilmässig nach Anzahl Bootsplätze auf die Nutzer der Bucht aufgeteilt worden. Nach der Rückmeldung von H sei diese Einschätzung aber nochmals überdacht worden und das AWEL habe entschieden, darauf zu verzichten. Die Abgrenzungswirkung bestehe zwar, sei aber zu einem grossen Teil durch die Form der Bucht gegeben und nicht (nur) durch deren Nutzung. Im Sinne der Verhältnismässigkeit sei entsprechend ein neuer Verfügungsentwurf mit einer stark reduzierten gebührenpflichtigen Fläche erstellt worden.

Nach einlässlicher Prüfung sendet der Ombudsmann das Antwortschreiben des Amtschefs samt der eingesehenen Akten an H. Als weiteres Dokument lässt er ihm eine eigene – gestützt auf die Ausführungen des AWEL sowie auf das GIS (Seebaukataster) vorgenommene – Flächenberechnungen der beiden Bootsplätze zukommen, mit denen das Rechnungsergebnis des AWEL mit 87 m² nachvollziehbar werde. H lädt der Ombudsmann schliesslich dazu ein, die Ausführungen des Amtschefs (inkl. die Unterlagen) zu prüfen und ihm dazu seine Stellungnahme zukommen zu lassen.

H reagiert enttäuscht auf die durch den Ombudsmann als nachvollziehbar be-

zeichnete Flächenvergrösserung von 66 m² auf 87 m²: So widerspreche der nachträgliche Einbezug des Blockwurfs jeder Logik und auch der Gebührenverordnung, weil das Boot durch einen Pfahl daran gehindert werde, an der Mauer oder dem Blockwurf zu zerschellen. Er verstehe daher nicht, weshalb ein Blockwurf dann gebührenpflichtig werde, wenn in einem Abstand von rund zwei Metern ein Boot vertäut werde, während der Blockwurf an anderer Stelle generell als gebührenfreies Kantonsgebiet betrachtet werde. Im Schutz des grösseren Bootes bauten zudem Wasservögel in der seichten Wasser- und Blockwurfzone zwischen Boot und Mauer ihre Nester. Die Begründung, dass die ca. 24 m² grosse, nicht durch das Boot beanspruchte Fläche als dem Gemeingebrauch entzogene Fläche bezeichnet und berechnet werde, betrachte er nach wie vor als ungerecht. Wenn jedes, dem Menschen nicht leicht zugängliche Gebiet als «dem Gemeingebrauch entzogene Fläche» bezeichnet und gebührenpflichtig werde, dann müssten diverse Schilf- und andere, von der Natur entstandene oder zurückeroberte Gebiete sowie alle Blockwurfzonen gebührenpflichtig werden. Entsprechend lade er das AWEL ein, seinen Kompromissvorschlag nochmals zu prüfen und es bei den 66 m² zu belassen, was ja immer noch einer Verdreifachung der 1991 ausgemessenen Fläche entspreche.

Aufgrund einer durch H mitgeschickten Foto findet der Ombudsmann, es könnte nun immerhin noch – ev. flächenmindernd – diskutiert werden, ob im vorliegenden Fall eine einerseits (grundsätzlich) dem Gemeingebrauch entzogene, andererseits aber gerade auch für

H als Konzessionär selber (ev.) faktisch (wegen überwachsenem Blockwurf, ev. auch wegen dem Nestbau brütender Wasservögel) nicht oder nur teilweise begehbbare Fläche, tatsächlich (oder zumindest nicht vollumfänglich) bei der Gebührenerhebung mitzuberücksichtigend wäre. Von Relevanz dürfte dabei möglicherweise sein, wer (Kanton oder Gemeinde) ihm einen solchen Zugang zum Blockwurf zu gewährleisten hätte (etwa für einen uferseitigen Einstieg ins Boot), bzw. welches Gemeinwesen für die Pflege und den Unterhalt von Blockwürfen verantwortlich zeichnete. Wegen der durch das AWEL abgeschätzten Lage des Bojensteins könnte sodann – im Sinne eines gegenseitigen Entgegenkommens – überlegt werden, den Eckpunkt der Konzessionsfläche neu mittig zwischen dem Bojenstein (statt direkt darüber) und der Heckboje näher beim Ufer zu platzieren, wodurch die Gesamtfläche noch zusätzlich reduziert würde. Ein weiteres Argument für eine kleinere Fläche könnte schliesslich ev. sein, dass es bzgl. der bisherigen Konzessionsfläche von 66 m² nie zu Beschwerden oder Beanstandungen gekommen sei.

H bestätigt dem Ombudsmann (samt Lieferung aktueller Fotos), dass der örtliche Zugang zum Blockwurf wegen starken Bewuchses mit Büschen sowie wegen Nestbaus von Wasservögeln nur vom Wasser her zugänglich sei. Als Bewohner der angrenzenden Liegenschaft nehme er seit 50 Jahren mehrmals jährlich, zur Verhinderung einer Verlandung, Pflegemassnahmen des Blockwurfs wahr, ohne dass je weder Kanton noch Gemeinde bzgl. Unterhalt und Pflege bei ihm vorstellig geworden seien. In Anbetracht dieser Umstände sei eine weitere Vergrösse-

rung der Fläche auf 87 m² nicht mehr akzeptabel, sei er doch nicht gewillt, neben den Pflegemassnahmen des auf Kantonsgebiet liegenden Blockwurfs und der Verlandungszonen auch noch höhere Konzessionsgebühren hinzunehmen. Der Bootsplatz habe nie Anlass zu Beschwerden gegeben. Sollten die Vermittlungsbemühungen des Ombudsmanns erfolglos bleiben, würde er gegebenenfalls auf eine Konzessionserneuerung verzichten, das Boot trockenlegen und nur gelegentlich für 24 h einwassern. Klar sei, dass dann der Kanton für die künftige Uferpflege zuständig würde.

Der Ombudsmann kontaktiert nun nochmals den Amtschef:

Mit Hinweis auf die in der Konzessionserneuerung 2006 erwähnten «Allgemeinen Nebenbestimmungen für Seebauten und Bauten auf Landanlagen vom 1. Dezember 2004», wonach das Objekt stets in gutem Zustand zu erhalten und der Unterhalt des Objekts sowie des öffentlichen Gewässers im Einflussbereich des Objektes Sache des Konzessions- oder Bewilligungsinhabers ist, hält er fest, dass der Zustand der Blockwürfe im Jahr 2006, als diese in die Konzession miteingerechnet wurden, den Akten nicht zu entnehmen sei, diese also – falls damals «blank» – H ermöglicht hätten, «trockenen Fusses» ins Boot einzusteigen. Umgekehrt stelle sich die Frage, ob H – unter Berücksichtigung ev. fischereirechtlicher Aspekte und des Vogelschutzes – die eingewachsenen Blockwürfe selber hätte vollständig roden dürfen und müssen.

Ferner bringt der Ombudsmann die Idee einer geringeren Fläche aufgrund eines anderen (mittig zwischen Bojenstein und

Boje liegenden) Eckpunkts ein, verbunden mit dem Ersuchen zu prüfen, ob im vorliegenden Fall – in Ausübung des verfügbaren Ermessens sowie unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips – nicht doch die 2006 festgesetzte Fläche von 66 m² beibehalten oder eine ev. nur geringfügig grössere Fläche berücksichtigt werden könnte.

In seiner weiteren Antwort sieht der Amtschef, aufgrund der Rechtslage, keine Möglichkeit, den Eckpunkt wie vorgeschlagen zu verschieben: Eine Bootsstationierung werde dem Gemeingebrauch faktisch immer eine deutlich grössere Fläche entziehen, als diese tatsächlich beanspruche. So werde zum Beispiel ein anderes Boot auch die engere Fläche um die Bootsstationierung nicht befahren, sondern sie grosszügig umfahren. Insofern sei die konzessionierte Fläche im Normalfall und auch hier eher zu knapp bemessen. Den Eckpunkt weiter innen zu wählen, als dieser durch Bauten im Gewässer vorgegeben sei, wäre eine (nicht begründbare) Unterschreitung der gesetzlichen Vorgaben. Auf Grund dieser Vorgaben sei keine Möglichkeit ersichtlich, dem Vorschlag des Ombudsmanns zu folgen.

Was sodann ausgebliebene Beanstandungen betreffe, müsste für den gegenteiligen Fall nach Ende der Konzessionsdauer geprüft werden, ob überhaupt wieder eine Konzession erteilt werden könnte. Auch aus diesem Grund falle somit eine Reduktion der gebührenpflichtigen Fläche ausser Betracht.

Bzgl. Unterhalt des Blocksteinwurfs hält der Amtschef schliesslich, in Ergänzung zu den vorerwähnten «Allgemeinen Ne-

benbestimmungen», fest, dass sich der Blockwurf zwar auf der Seeparzelle und somit auf Grundeigentum des Kantons befinde, jedoch dem öffentlichen Gewässer bzw. dem Gemeingebrauch nicht diene. Denn der Blockwurf erfülle den Zweck, die dahinterliegende Ufermauer und die Landanlage zu schützen, also vorliegend das Eigentum von H. Somit sei die Pflege und Bewirtschaftung des Blockwurfs keine Leistung, welche der Konzessionär für den Kanton erbringe, sondern sie diene (vorliegend in der gleichzeitigen Eigenschaft von H als Konzessionär und Grundeigentümer) vielmehr dem Schutz seines Eigentums. In welchem Zustand sich der Blockwurf zum Zeitpunkt der letzten Konzessionierung der Bootsstationierung im Jahr 2006 befunden hat, sei daher unbedeutend. Zudem sei die Unterhaltungspflicht auch vor 2006 beim Konzessionär gewesen. Zum anderen sei für die Gebührenpflicht nur relevant, dass die Fläche dem Gemeingebrauch entzogen sei. Sie sei in keiner Weise an die Bedingung geknüpft, dass der Bootsplatz über den Blockwurf «trockenen Fusses» erreicht werden könne. Wenn beim Blockwurf aufgrund Bewuchses ein Unterhalt (gemäss der Verordnung über den Hochwasserschutz und der Wasserbaupolizei) notwendig werde, dann sei es Aufgabe von H, diesen zu melden, allfällige zusätzliche Bewilligungen einzuholen und den Unterhalt auszuführen. Sollten dabei Naturwerte festgestellt werden, die einen Unterhalt nicht mehr zulassen, dann müsste in einem nächsten Schritt auch geprüft werden, ob die konzessionierte Bootsstationierung überhaupt noch umweltverträglich sei. Denn dies sei Voraussetzung dafür, dass eine (erneute) Konzession erteilt werden dürfe.

Zusammenfassend sei folglich festzuhalten, dass auch der Bewuchs des Blockwurfes kein Argument für die Reduktion der Fläche darstellen könne. Einerseits sei die Nutzbarkeit des Blockwurfes nicht ausschlaggebend für die Gebührenpflicht und andererseits liege die Unterhaltspflicht beim Konzessionär.

Im Ergebnis sei daher leider keine Möglichkeit ersichtlich, der ersuchten Reduktion der gebührenpflichtigen Fläche nachzukommen. Ohne Gegenbericht innert Monatsfrist werde das AWEL nun die neue Konzession mit der Fläche gemäss vorliegendem Konzessionsentwurf (mit 87 m²) erteilen.

Der Ombudsmann informiert H über die weitere Rückmeldung des Amtschefs und hält abschliessend fest, dass er, mit diesem letzten Meinungs austausch mit dem AWEL, seine Möglichkeiten im Ombudsverfahren als ausgeschöpft erachte, weshalb er den Amtschef zeitnah über dessen Abschluss informieren werde. Mit Eröffnung der Konzessionsverfügung werde H anschliessend zu prüfen haben, ob er dagegen rekurrieren und den Entscheid des AWEL im Rechtsmittelverfahren überprüfen lassen möchte. H bedauert, dass ihm der Ombudsmann nicht habe helfen können, dankt ihm aber trotzdem für seine Bemühungen.

Hat der Ombudsmann vorliegend tatsächlich nicht helfen können?

Die Antwort auf diese Frage muss differenziert ausfallen: Insoweit H seine (letzte) Hoffnung für ein erfolgreiches Ergebnis in seinem Sinne in den Ombudsmann gesetzt hatte, wurde er tatsächlich in seiner Erwartung auf entsprechende «Hilfe»

enttäuscht. Hilfe ist im Ombudsverfahren allerdings nicht nur auf Erfolg beschränkt, sondern beinhaltet insbesondere auch Klärung: Und solche hat vorliegend umfassend stattgefunden, ganz im Sinne des gesetzlichen Auftrags gem. § 89 Abs. 1 des Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG), wonach die Ombudsperson prüft, ob die Behörden und Verwaltungseinheiten des Kantons und der Bezirke nach Recht und Billigkeit verfahren. Billigkeit ist dabei nicht einfach mit Gnade oder Mitleid gleichzusetzen. Es ist also nicht Aufgabe der Ombudsperson, stets darauf zu dringen, dass die Behörde ihren Ermessensspielraum möglichst zugunsten der Beschwerdeführenden ausschöpft. Zu deren Gunsten kann und soll sie aber in jenen zahlreichen Fällen wirken, in denen die Behörde aus (oft unbegründeter oder unberechtigter) Furcht, ein Präjudiz zu schaffen, die besonderen, konkreten Interessen des Privaten nicht gebührend gewichtet hat (vgl. zum Ganzen: TOBIAS JAAG, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3., vollständig überarbeitete Auflage, 2014, N 4 zu § 89).

Vorliegend hat sich der Ombudsmann davon überzeugen können, dass sich das AWEL bzgl. Konzessionserteilung an «Recht und Billigkeit» orientiert. Wie so oft in vergleichbaren Fällen ist bereits eine solche Klärung im Ombudsverfahren geeignet, unnötige, zeit- und allseitig kostenintensive Rechtsmittelverfahren zu verhindern und dadurch die mit Einsprachen, Rekursen und Beschwerden befassten Behörden präventiv zu entlasten – ganz unabhängig davon, ob Beschwerdeführende das Ergebnis eines Ombudsverfahrens für sich – weil erfolgreich in ihrem Sinne – als Hilfe sehen.



B meldet sich mit einer knappen Anfrage bei der Ombudsstelle. Er schreibt: «Leider ist es bei meiner Weiterbildung an einer Zürcher Fachhochschule zu einem sehr unschönen Vorfall gekommen, der unter anderem dazu geführt hat, dass ich mein Studium abgebrochen habe. Leider blieben mehrere Versuche, dies intern zu klären, ohne Erfolg, respektive verschlimmerten die Lage zusätzlich. Mir wäre es ein grosses

Anliegen, die Sache zu klären und ich wünsche mir eine Aussprache mit Unterstützung einer neutralen Person.»

Die Ombudsstelle möchte sich zunächst einen etwas genaueren Überblick über den Sachverhalt verschaffen, und bittet um genauere Informationen. B schickt eine Chronologie der wichtigsten Ereignisse. Es handelt sich um Email-Korrespondenz, in welcher B zunächst den die Lehrveranstaltung abhaltenden Professor H selbst anschreibt mit den Worten «Ihr heutiges Verhalten hat mich äusserst konsterniert zurückgelassen...».

B schildert die folgenden Ereignisse: Während einer Übung im Weiterbildungskurs habe er auf sein (tonlos geschaltetes) Handy geschaut und realisiert, dass er viele Anrufe und eine dringende Nachricht von der Familie erhalten habe. Als er daraufhin während des Unterrichts das Klassenzimmer verlassen habe, habe H ihn vor versammelter Klasse zurechtgewiesen. B habe sich entschuldigt, worauf Professor H noch gesagt habe, manchmal müsse man sich eben entscheiden.

Gleichzeitig hat B auch die für die Weiterbildung verantwortliche Studienleitung

kontaktiert. Diese hat ihm ein Gespräch an geboten, an welchem er den Vorfall aus seiner Sicht schildern kann. Bei dieser Gelegenheit hat er auch um eine Aussprache mit Professor H gebeten.

Vorher hat auch die Studiengangleitung selbst mit H gesprochen. Offenbar hat sie zwei völlig verschiedene Versionen des gleichen Vorfalls erhalten.

B hat während dieser Zeit einen wichtigen Entscheid gefällt. Er hat die Studiengangleitung zehn Tage nach dem Vorfall informiert: «Dieser Entscheid ist mir nicht einfach gefallen, aber trotzdem bin ich zum Entschluss gekommen, erstmal einen Schlussstrich zu ziehen. Der Vorfall mit Herrn H hat mich sehr mitgenommen und auch bewogen, die ganze Weiterbildung nochmals grundlegend zu überdenken. Ich möchte ab März die Weiterbildung X machen und dann weiterschauen.» Er will somit die konfliktbelastete Weiterbildung nicht beenden.

Fast gleichzeitig hat B als Wiedergutmacher

chung einen Geschenkkorb der Fachhochschule erhalten. Auch hat die Studiengangleitung einen Termin für eine Aussprache mit ihm und Professor H vorgeschlagen.

B jedoch schreibt: «Ich erachte es aufgrund der aktuellen Ausgangslage nicht als zielführend, mit dir und Herrn H alleine den Vorfall nochmals zu klären, insbesondere darum, dass er ja eine andere Wahrnehmung von dem Vorgefallenen hat. Ich will eine klärende Aussprache, erachte dieses Setting aber nicht als zielführend für mein Anliegen.»

48

In der von B der Ombudsstelle vorgelegten Email-Korrespondenz findet sich keine Wortmeldung von Professor H.

Auch deswegen ist es der Ombudsstelle aufgrund der bisherigen Informationen nicht möglich, den Sachverhalt vollständig zu erfassen.

Nach der schriftlichen Information spricht die Ombudsstelle zunächst mit B auch am Telefon. Er ergänzt die Ereignisse, die in der Emailkorrespondenz thematisiert worden sind, folgendermassen:

Nachdem er sich im Anschluss an seinen erfolglosen Versuch, die Situation zu klären, entschlossen habe, die Weiterbildung abzubrechen, habe die Studienleitung die Klasse informiert. Sie habe bei dieser Gelegenheit auch offengelegt, dass man ihm finanziell entgegengekommen sei.

Im Gespräch mit der Ombudsstelle äussert B drei Wünsche: Eine Entschuldigung von Prof. H in einem persönlichen, von neutraler Stelle moderierten Gespräch;

dass die Fachhochschule den Fall aufarbeite und daraus Konsequenzen ziehe; dass sichergestellt werde, dass seine Privatsphäre geschützt werde und der Klasse gegenüber nur nicht vertrauliche Informationen weitergegeben würden.

Nachdem die Ombudsstelle weiterhin nur die Sicht von B kennt, nimmt sie Kontakt mit der Fachhochschule auf. Diese zeigt sich gesprächsoffen: Prof. H ist zu einer Aussprache unter Moderation der Ombudsstelle bereit.

Am Gespräch nehmen dann neben dem Ombudsmann nicht nur B und Prof. H teil, sondern auch Vertreter der Studiengangleitung sowie der Abteilungsleitung. Letztere tun dies vor allem mit dem Ziel, aus der Situation für zukünftige Konflikte zu lernen.

B erklärt nochmals den Sachverhalt, welchen er bereits vorher der Ombudsstelle geschildert hatte.

Anschliessend erhält auch Prof. H die Möglichkeit, den Vorfall aus seiner Sicht zu schildern. Er führt aus: Während des Unterrichts habe er bemerkt, dass B am Handy gewesen sei. Dadurch sei die Veranstaltung blockiert worden. Er sei deshalb zu ihm gegangen und habe B persönlich und nicht vor der ganzen Klasse gefragt, ob es ein Problem gebe, was dieser bejaht habe. Er habe darauf hingewiesen, dass das Handy normalerweise im Unterricht nicht verwendet würde. Damit sei die Angelegenheit für ihn erledigt gewesen. Plötzlich habe dann aber B nach vorne gerufen, er gehe jetzt und habe so den Unterricht nochmals gestört. Für die Unterbrechung habe es keinen Anlass gegeben und er habe kein

Verständnis dafür. Er sehe deshalb keinen Grund, weshalb er sich entschuldigen müsse.

Von dieser Darstellung weicht H auch nach Rückfrage nicht ab. Er ist der Ansicht, korrekt gehandelt zu haben, während B weiterhin überzeugt ist, nicht richtig behandelt worden zu sein.

Abschliessend ordnet der Ombudsmann die Situation folgendermassen ein: Offenbar bestehen über den Vorfall in der Übung grundlegend verschiedene Wahrnehmungen. Man werde sich wohl über das tatsächlich vorgefallenen nicht einigen können.

Man verabschiedet sich schliesslich, ohne sich auf eine gemeinsame Version des Vorfalls geeinigt zu haben und auch Entschuldigungen werden nicht ausgesprochen. Dennoch scheinen alle Beteiligten zufriedener zu sein als vor dem Gespräch.

Positiv anzumerken ist auch, dass gemäss den Vertretern der Hochschule der Vorfall den Anstoss gegeben habe, dass sie die Schaffung einer eigenen Beschwerdestelle prüfen würde.

Dieser Fall zeigt deutlich, dass ein Ombudsverfahren manchmal schon dann erfolgreich sein kann, wenn man über ein Thema spricht. Die Aussage «Es ist gut, dass wir darüber geredet haben.» ist hier sicher zutreffend, auch wenn grundlegende Uneinigkeit besteht über das tatsächlich Vorgefallene, und die Ereignisse sehr unterschiedlich wahrgenommen wurden.

Indem mit dem Ombudsmann eine neutrale Person das Gespräch moderiert hat, war es allen Beteiligten möglich, sich auf das Gespräch einzulassen, die Sicht des Gegenübers anzuhören und letztlich hoffentlich auch mit dem Vorgefallenen abzuschliessen, auch wenn man danach nicht Freunde sein wird.



Im Verlauf des Jahres 2022 entscheiden sich einige Gemeinden, neu die Zuständigkeit der kantonalen Ombudsstelle in ihre Gemeindeordnung aufzunehmen. Dies schlägt sich in der Arbeit der Ombudsstelle nieder, sie muss sich vermehrt in neue Rechtsgebiete aus der Gemeindezuständigkeit einarbeiten, und auch die Art und Weise der Arbeit kann sich ändern:

50

K, wohnhaft in eine Zürcher Gemeinde, bezieht eine Teil-IV-Rente. Er arbeitet als Maler. Nach einer Operation leidet er an starken Schmerzen, welche seine Arbeitsfähigkeit einschränken. Zur Rente bezieht er Ergänzungsleistungen, zuständig für diese ist das Sozialamt der Gemeinde.

Die Kommunikation dort erweist sich als schwierig. K schreibt deswegen der Ombudsstelle: Er werde gedrängt, mehr zu arbeiten, doch sei seine Arbeitsleistung seit der Operation stark gesunken, er müsse immer wieder wegen Schmerzen aussetzen. Deswegen habe er nur noch unregelmässige Einkünfte und es gebe saisonal massive Unterschiede im Lohn, die das Sozialamt nicht zeitnah mit Ergänzungsleistungen ausgleichen wolle, da es die Verfügungen nur einmal im Jahr anpassen würde.

Um die Ausführungen von K nachvollziehen zu können, lädt die Ombudsstelle ihn zum Gespräch.

Er schildert sein Problem: Er würde von der SVA eine halbe Rente beziehen. Gleichzeitig würde er – zeitweise – vom Sozialamt Ergänzungsleistungen erhal-

ten. Seine Arbeitszeit sei sehr unregelmässig, da er einerseits wetterabhängig arbeite und andererseits wegen Schmerzen oft kurzfristig ausfalle. Früher habe das Sozialamt die Verfügung für Ergänzungsleistungen deshalb alle drei Monate angepasst. Nun werde das plötzlich nicht mehr gemacht.

Dies habe kürzlich dazu geführt, dass er einen ganzen Stapel Verfügungen erhalten habe, die er nicht verstehen würde. Ausserdem gebe es eine Rückforderung über mehrere tausend Franken, die er zwar nachvollziehen könne, die er aber momentan nicht bezahlen könne. Hätte er gewusst, dass er Geld zurückzahlen müsse, hätte er mit den Zusatzleistungen anders «gehaushaltet». Die ganze Situation sei völlig unübersichtlich. Er sei nicht überzeugt, dass alle Verfügungen richtig seien. Zudem wünsche er, dass die Verfügungen für Ergänzungsleistungen regelmässiger angepasst werden, so dass er keine Rückforderungen bezahlen müsse.

Der Ombudsstelle ist es mit den ihr zur Verfügung stehenden beschränkten Ressourcen nicht möglich, die von K vorgelegten Abrechnungen im Detail auf ihre

Richtigkeit zu überprüfen, insbesondere da nicht die vollständigen Unterlagen vorhanden sind. Dies kann auch nicht ihre Aufgabe sein.

Sie nimmt mit dem Sozialamt Kontakt auf und erkundigt sich unter anderem, ob die Verfügung zu den Ergänzungsleistungen von K häufiger angepasst werden könnte, also wie früher alle drei Monate oder wenigstens möglichst rasch, nachdem K die geänderten Einkommen gemeldet hat. Dies würde K das Budgetieren erleichtern.

Kurz darauf meldet sich K nochmals bei der Ombudsstelle: er sagt, die Gemeinde habe nun zudem entschieden, Krankenkassenrechnungen nicht mehr nach Erhalt, sondern nur noch halbjährlich zu erstatten. So würden bei ihm weitere Unsicherheiten im Budget entstehen.

Die Stellungnahme der Gemeinde trifft rasch ein. Sie schildert die Situation folgendermassen: «Wie Sie erwähnen, haben wir die Zusatzleistungen in den letzten Jahren, je nach Erwerbssituation von K angepasst. Dies führte dazu, dass oft mehr als sieben bis acht neue Berechnungen pro Jahr erstellt werden mussten. Die zeitliche Verzögerung der Meldungen der neuen Einkommenssituation ergaben nicht selten Rückforderungen, da zu hohe Zusatzleistungen ausbezahlt wurden, und wiederum Nachzahlungen, wenn ein geringeres Einkommen resultierte.

In einem persönlichen Gespräch haben wir K erklärt, dass die vielen Berechnungen und Anpassungen aufgrund des so schwankenden Lohnes nicht zielführend sind und die Berechnungen sehr unüber-

sichtlich werden. Nach Möglichkeit wollten wir die Zusatzleistungen zukünftig nur einmal, aufgrund des Lohnausweises eines Jahres anpassen, zumal das Jahreseinkommen, welches wir in der Berechnung berücksichtigen, mehr oder weniger dem verdienten Jahreseinkommen entsprach».

Abschliessend schreibt die Gemeinde: «Für ein persönliches Gespräch mit K sind wir jederzeit gerne bereit».

Die Ombudsstelle nimmt telefonisch mit K Kontakt auf und erläutert die Antwort der Gemeinde. Es gelingt ihr auch, K die verschiedenen Abrechnungen, die gesetzlichen Grundlagen und die Gründe für das Vorgehen der Gemeinde zu erklären. K weist bei dieser Gelegenheit nochmals darauf hin, dass die Krankenkassenkosten viel zu spät vergütet würden.

Bevor sich die Ombudsstelle weiter in der Angelegenheit engagiert, empfiehlt sie K, dass er das Gesprächsangebot der Gemeinde wahrnehme und seine Anliegen dort nochmals bespreche.

Bald darauf ruft K nochmals bei der Ombudsstelle an. Er erklärt, er habe ein Gespräch mit der Gemeinde gehabt und man habe sich darauf einigen können, dass die K einerseits die Krankenkassen monatlich vergütet werden, und dass K sich melden könnte, wenn sein Einkommen sich ändern würde, dann würde die Höhe der Ergänzungsleistungen überprüft.

K bedankt sich bei der Ombudsstelle und führt aus, dass diese Lösung ohne die Unterstützung der Ombudsstelle kaum möglich gewesen wäre.

Der Ombudsstelle ist es in diesem Fall gelungen, einerseits K die Vorgehensweise in seiner Sprache zu erklären, andererseits konnte sie der Gemeinde die K's Sichtweise näherbringen, so dass die beiden sich schliesslich finden konnten, und die Angelegenheit zur Zufriedenheit aller erledigt werden konnte.

«Es geht über mein persönliches Schicksal hinaus ...»



Die Klärung, auf welchen Zeitpunkt Stundenlohn ausbezahlt wird, erwies sich – in Abwägung rechtlicher und technisch-praktischer Grundaspekte – als komplex, wobei sich schliesslich, als pragmatische und zielführende Lösung, der im Personalrecht vorgesehene und nun auch in der Mitarbeiterbroschüre der PUK transparent erwähnte Bezug eines Vorschusses als «Lohnzahlung in zwei Raten» anerbote.

Das Anliegen von G

G gelangt kurz vor Ende seiner befristeten Anstellung bei der PUK im Stundenlohn (Aushilfe Pandemie) an den Ombudsmann. Anlass dazu geben ihm die Auszahlungsmodalitäten des Stundenlohns: Während im Monatslohn angestellte Mitarbeitende den Lohn per 25. des laufenden Monats erhielten, würden Stundenlöhne erst im Folgemonat per 25., mit dem nächsten Lohnlauf, ausbezahlt. Stundenlöhner – sie lebten oft in prekären finanziellen Verhältnissen – erhielten daher ihren ersten Lohn fast zwei Monate nach Stellenantritt. Das ziehe vielerlei finanzielle Schwierigkeiten nach sich und könne gar eine Verschuldung bei Dritten nötig machen. Ohne Belege über die Lohnauszahlung durch die PUK rechne auch die Arbeitslosenversicherung nicht über den Zwischenverdienst ab bzw. erbringe keine Leistungen.

In der mit G geführten Korrespondenz weist die PUK darauf hin, dass im kantonalen Personalrecht kein verbindlicher Auszahlungstermin angegeben werde, weshalb die Umschreibung (in § 40 Abs. 1 der Vollzugsverordnung zum Personal-

gesetz; VVO) «in der Regel» (Auszahlung am 25. Tag des Kalendermonats) Spielraum offenlasse. Gem. Art. 323 des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) sodann sei der Lohn Ende jedes Monats auszurichten, sofern nicht kürzere Fristen oder andere Termine «verabredet oder üblich» seien. In der PUK sei es daher üblich, den Stundenlohn im Folgemonat auszubezahlen, was entsprechend auch in der Mitarbeiterbroschüre so festgehalten sei: «In der Regel überweisen wir Ihnen Ihren Lohn am 25. jedes Monats auf Ihr Konto. Für Angestellte im Stundenlohn erfolgt die Auszahlung jeweils im darauf folgenden Monat ...». Zur weiteren Erhöhung der Transparenz werde aber künftig bei Stundenlohnstellen der Satz gem. der Broschüre auch in die Anstellungsverfügung aufgenommen. Anpassungen im Auszahlungsprozess dagegen seien nicht vorgesehen, denn die Auszahlungspraxis entspreche den rechtlichen Rahmenbedingungen. Und zur Abfederung allfälliger Liquidationsprobleme könne ein Vorschuss bezogen werden.

Im dargelegten Vorgehen der PUK – diese sollte seiner Auffassung nach als staatlicher Betrieb ein Vorbild sein – sieht G

einen Verstoß gegen geltendes Recht bzw. ein diskriminierendes Verhalten gegenüber den Schwächsten der Gesellschaft, welche im Stundenlohn arbeiten müssten: «Es geht mir hier nicht um eine Brandmarkung, sondern lediglich um die Gleichstellung und Verbesserung für alle Mitarbeitenden. Dies würde lediglich eine Umstellung der Prozesse bzw. eine Anpassung der IT erfordern. Es entstehen für die PUK weder zusätzliche Kosten noch anderweitige Nachteile ...».

Anfrage beim kantonalen Personalamt

54

Der Ombudsmann wendet sich nun, – mit anonymisierter Darstellung der Sachlage – für vertiefte rechtliche Abklärungen an das kantonale Personalamt (Finanzdirektion):

Aufgrund seiner bisherigen Abklärungen habe er keine konkrete Antwort auf die Frage gefunden, wie nach dem kantonalen Personalrecht die Auszahlung von Stundenlöhnen zeitlich zu handhaben sei. § 40 Abs. 1 VVO halte nur ganz allgemein fest, dass der Monatslohn (also nicht der Stundenlohn) «in der Regel am 25. Tag des Kalendermonats ausbezahlt» werde. Soweit ersichtlich enthalte auch das (online öffentlich einsehbare) Handbuch Personalrecht keine konkretisierenden Angaben zum Auszahlungszeitpunkt von Stundenlöhnen.

Zur Stellungnahme (mit Angabe von einschlägigem Recht, Praxis und Rechtsprechung) eingeladen teilt das Personalamt mit, gemäss dem Wortlaut von § 40 VVO seien entsprechend Abweichungen von dieser Regelbestimmung durchaus zulässig, sofern hierfür wichtige Gründe

sprächen. Die Bestimmung beziehe sich sodann lediglich auf den Monatslohn. Zur Frage des Zeitpunkts der Auszahlung von Stundenlohn enthalte das Personalrecht allerdings keine ausdrückliche Bestimmung, und es gebe dazu auch keine allgemeine Weisung der Finanzdirektion. Somit sei davon auszugehen, dass die Anstellungsbehörde nach kantonalem Personalrecht für den Auszahlungszeitpunkt über einen gewissen Ermessensspielraum verfüge. Bei den Stundenlöhnen seien die gesamten Stunden des laufenden Monats üblicherweise noch nicht bekannt, weshalb eine spätere Auszahlung sachlich gerechtfertigt sein könne. Je nach Tätigkeit und Anzahl der Einsatzorte sei zudem eine gewisse Bearbeitungsdauer notwendig, bis sämtliche Stundenrapporte ausgewertet werden könnten.

Durch einen Vergleich mit dem Privatrecht falle demgegenüber auf, dass sich das Privatrecht in Art. 323 OR allgemein zum Lohn äussere: Gemäss Abs. 1 dieser Bestimmung sei der Lohn am Ende des Monats auszurichten, sofern – vorbehaltlich eines Normal- oder Gesamtarbeitsvertrags – nicht kürzere Fristen oder andere Termine verabredet oder üblich seien. Die herrschende Lehre (vgl.: STREIFF ULLIN, VON KAENEL ADRIAN, RUDOLPH ROGER, Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319-362 OR, 7. Auflage, 2012, Noten 6, 8 und 11 zu Art. 323) sowie die Rechtsprechung leiteten aus dieser OR-Bestimmung ab, dass durch individuelle Vereinbarung bzw. Übung (d.h. durch langdauernde, ununterbrochene und einheitliche Handhabung) beliebige andere Zahlungstermine als der letzte Tag des Monats vereinbart werden könnten, dass aber in jedem Fall die Lohnzahlungsfrist bzw. Lohnperiode maximal einen

Monat betragen dürfe. Der Zahlungstermin könne somit im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis frei vereinbart werden, sofern nur immer die einmonatige Lohnperiode eingehalten werde. Unzulässig wäre es gestützt auf die privatrechtlichen Bestimmungen allerdings, wenn der Lohn durch die Zahlungsfrist über einen Monat hinaus ausgedehnt würde (vgl. dazu den Entscheid des Schweizerischen Bundesgerichts 4A_192/2008 vom 9. Oktober 2008, Erwägung 5: Unzulässigkeit einer Regelung, wonach der Lohn für den Vormonat erst am 15. Tag des Folgemonats bezahlt wird). Möglich wäre jedoch, den monatlichen Lohnzahlungstermin beispielsweise auf den 5. oder 15. Kalendertag des Folgemonats festzulegen, sofern auch die Arbeitsperiode entsprechend erst am 6. oder 16. Kalendertag des Vormonats beginnen würde (vgl. dazu den Entscheid LA110012 des Zürcher Obergerichts vom 4. September 2011). Auch sei es möglich, mit dem Lohnlauf per 25. des laufenden Kalendermonats nur die bis zu einem Stichdatum geleisteten Stunden auszuzahlen und die restlichen Stunden dann mit dem Lohnlauf des Folgemonats zu vergüten.

Der letztgenannte Ansatz entspreche einerseits den Bestimmungen des Privatrechts sowie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und sei andererseits – gestützt auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns – ein schonendes Vorgehen. Das Personalamt tendiere für das kantonale Personalrecht deshalb im Allgemeinen zu dieser Lösung.

Zur Vermeidung finanzieller Engpässe von Mitarbeitenden bestehe im Einzelfall und im Falle einer Notlage auch die

Möglichkeit der Bevorschussung nach § 40 Abs. 2 VVO.

Schliesslich sollte noch berücksichtigt werden, ob die Zahlungsmodalitäten zwischen den Parteien vorab vereinbart bzw. verfügt worden seien. Zur Vermeidung von Unklarheiten wäre der Auszahlungsmodus in der Anstellungsverfügung ausdrücklich festzuhalten, weshalb die entsprechende Absicht der Klinik zu begrüssen sei.

Kontakt mit der PUK

Der Ombudsmann wendet sich jetzt an die PUK mit einlässlicher Darlegung der Sachlage (mit Fokus insbesondere auf die bekannten strittigen Punkte) und der Rechtslage (mit Hinweis auf die seiner Einschätzung nach zutreffenden Stellungnahme des Personalamtes sowie auf Literatur und Rechtsprechung). Der PUK empfiehlt er schliesslich, dass künftig Auszahlungen von Lohn für bis zu einem Stichdatum geleisteten Stunden (und zwar ab dem ersten Anstellungsmonat) mit dem Lohnlauf per 25. des laufenden Kalendermonats erfolgen und die Vergütung der restlichen Stunden mit dem Lohnlauf des Folgemonats, so dass diesen Angestellten der Lohn dann tatsächlich zur Verfügung stehe und die Monatsfrist zwischen zwei Lohnzahlungen nicht überschritten wird. Ein entsprechender Text könnte ebenso Eingang in die Mitarbeiterbroschüre wie in die Anstellungsverfügungen finden, wobei der im geltenden Recht vorgesehene Bezug eines Vorschusses durch die Angestellten selbstverständlich auch weiterhin möglich bliebe.

Stellungnahme der PUK

Zur Stellungnahme eingeladen antwortet die PUK dem Ombudsmann wie folgt:

Eine nochmalige interne Prüfung des Prozesses bzgl. Lohnauszahlung bei Stundenlohanstellungen habe ergeben, dass das Datum des Datentransfers des PUK-Zeiterfassungstools ins SAP (Lohnverarbeitung) leider nicht vorverlegt werden könne, da sonst die Nachvollziehbarkeit von Änderungen nach diesem Datum nicht mehr möglich wäre. Einen zweiten Lohnlauf könne die PUK nicht generieren, da sie am kantonalen SAP angeschlossen sei und diesbezüglich über keine Autonomie verfüge. Dagegen sei nochmals der interne Prozess geschärft worden: Bei Stundenlohanstellungen werde im Text der Anstellungsverfügung und im Anstellungsbrief die «nachgelagerte» Lohnauszahlung erwähnt. Bei Bedarf werde sodann jederzeit ein Vorschuss gewährt. Gemäss den der PUK vorliegenden Informationen sei es auch bei anderen Spitälern so, dass der Stundenlohn üblicherweise im Folgemonat ausbezahlt werde.

Ergänzende Anfrage beim Personalamt

Nachdem die PUK in ihrer Stellungnahme für die Weiterführung des bisherigen Auszahlungsmodus im Wesentlichen «technische Gründe» geltend machte, bittet der Ombudsmann das Personalamt um Stellungnahme insbesondere zur Frage, ob solche technischen Einwände derart seien, dass tatsächlich den rechtlichen Anforderungen nicht entsprochen werden könne. Ferner: Könnte, ja müsste die Technik (etwa durch Anpassung des SAP) nicht dem Recht angepasst werden

oder sehe das Personalamt eine Möglichkeit, wie vorliegend Technik und Recht zumindest ausgewogen aufeinander abgestimmt bzw. auf korrekte Weise «ins Gleichgewicht» gebracht werden könnten?

In seiner Antwort hält das Personalamt fest, der Kanton kenne nur einen Lohnlauf. Eingaben bzw. Datenerfassungen seien je nach Terminplan jeweils bis etwa zwischen dem 12. und 15. jeden Monats möglich. Die Lohnauszahlung erfolge sodann sowohl für Stunden- als auch Monatslöhner um den 25. eines jeden Monats. Aufgrund der Grösse der kantonalen Verwaltung seien einzelne abweichende Zeitfenster bzw. Zahlungszwischenläufe nicht möglich resp. würde dies zu einem unverhältnismässigen Aufwand in der Lohnadministration führen.

Die bereits vorgeschlagene Lösung einer Auszahlung (bis zu einem Stichdatum) geleisteter Stunden mit dem üblichen Lohnlauf per 25. des laufenden Monats – und entsprechend die restlichen Stunden dann mit dem Folgemonat – wäre juristisch gesehen eine sinnvolle Lösung. Systemtechnisch umgesetzt werden könne diese Lösung allerdings nur, wenn die Zeitrapporte bereits vorgängig abgegeben werden könnten, was gemäss der Rückmeldung der Lohnadministrationsstelle des Personalamtes insbesondere vom jeweiligen System abhängt und auch von der systemtechnisch möglichen Anzahl der Übermittlungen der Stundenrapporte.

Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Lohnverschiebung ergäben sich schliesslich primär zu Beginn einer Anstellung, zumal es dann vorkommen

könne, dass Mitarbeitende am Ende des ersten Monats keine oder eine «reduzierte» Lohnzahlung erhielten. Anschliessend sollte es grundsätzlich aufgrund der jeweils regelmässigen zeitlichen Verzögerung jedoch zu keinen weiteren finanziellen Einbussen kommen. Sollte die vom Personalamt vorgeschlagene Lösung durch die Klinik systemtechnisch nicht umsetzbar sein, müsste entsprechend das Problem wohl über einen Vorschuss im Sinne von § 40 Abs. 2 VVO gelöst werden. Das Gesetz spreche hier zwar von «Notlage», jedoch werde der Vorschuss in der Praxis laut Mitteilung der Lohnadministrationsstelle relativ grosszügig gehandhabt.

Klärung mit der PUK

Der Ombudsmann informiert die PUK nun auch über die beim Personalamt ergänzend eingeholte Stellungnahme: Die fragliche Thematik des «Zeitpunkts der Auszahlung von Stundenlohn» beschlage entsprechend zwei einander zuwiderlaufende Grundaspekte: Einerseits den rechtlichen Grundaspekt, wonach der Aufschub der Lohnzahlung um mehr als einen Monat nach getaner Arbeit gem. der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht zulässig sei; andererseits den technisch-praktischen Grundaspekt, wonach (die PUK) das Datum des Datentransfers des Zeiterfassungstools ins SAP (Lohnverarbeitung) nicht vorverlegen könne bzw. kein zweiter Lohnlauf generiert werden könne, da die PUK am kantonalen SAP angeschlossen sei und diesbezüglich keine Autonomie habe.

Aufgrund der Informationslage schein eine kantonsweite Anpassung der Lohnverarbeitung (SAP) durch Einrichtung

eines zweiten Lohnlaufs für die Auszahlung von Stundenlöhnen zwar technisch nicht zum vornherein bzw. gänzlich unmöglich, wäre aber offensichtlich bzgl. Abwicklung mit einigen Erschwernissen und sicher (wegen der laufenden Bewirtschaftung eines solchen Beschäftigungstypus) mit erheblichem Zusatzaufwand verbunden.

Ferner könne angenommen werden, dass eine in den zweiten Monat verlagerte erstmalige Lohnzahlung insoweit einmaligen Charakter habe, als ab dann (bei in etwa gleichbleibenden monatlichen Stundenleistungen) die monatlichen Lohnzahlungen regelmässig (aber nicht mehr spürbar verzögert) erfolgten.

Handle es sich beim Arbeitgeber gem. dem zitierten Bundesgerichtsentscheid noch um eine im Bereich des Innenausbaus von Gebäuden tätige Aktiengesellschaft, erscheine fraglich, ob dieses Urteil effektiv auch auf einen Arbeitgeber wie den Kanton Zürich mit 25'725 Angestellten allein der Zentralverwaltung (Stand: 2019 gem. Statistisches Jahrbuch des Kantons Zürich 2021, S. 239) zugeschnitten sein könne, was jedoch bedarfsweise in einem weiteren Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht zu (über)prüfen wäre.

Die Lösung könne vorliegend in der Bevorschussung von Lohn für den laufenden Monat gem. § 40 Abs. 2 VVO liegen, und zwar aufgrund folgender Überlegungen:

Rechtlich bedeute der Vorschuss (im Umfang bereits geleisteter Arbeit) eine «Lohnzahlung in zwei Raten» (STREIFF, VON KAENEL, RUDOLPH, Arbeitsvertrag, a.a.O. Note 7 zu Art. 323). Der Vorschuss

müsse durch die Angestellten zwar beantragt werden (Holschuld), dieser werde aber gem. dem Personalamt, trotz dem Begriff «Notlage» in der VVO, in der Praxis «relativ grosszügig gehandhabt» und gem. PUK sogar «bei Bedarf jederzeit gewährt.»

Mit einer auf diesem Wege relativ leicht – und auf zumutbare Initiative der Angestellten hin – zu erwirkenden ersten Rate der Lohnzahlung werde daher im konkreten Einzelfall (verhältnismässig, weil in Abwägung der Interessen) den tatsächlichen Bedürfnissen von Stundenlöhnerinnen und Stundenlöhnern hinreichend entsprochen, nämlich bereits z.B. zu Ende des ersten Monats (oder auf einen anderen gewünschten Termin hin) für geleistete Arbeit Lohn zu erhalten, damit sie dann ihre (privaten) Verbindlichkeiten rechtzeitig erfüllen könnten.

Vor dem Hintergrund obiger Ausführungen macht der Ombudsmann daher der PUK den ergänzenden Vorschlag, künftig nicht nur im Text der Anstellungsverfügung und im Anstellungsbrief (oder auch in der Mitarbeiterbroschüre) auf die «nachgelagerte» Lohnauszahlung bei Stundenlohanstellungen hinzuweisen, sondern in allen diesen drei Dokumenten gleichzeitig auch die Möglichkeit eines Lohnvorschusses gem. § 40 Abs. 2 VVO zu erwähnen.

Die PUK bestätigt daraufhin, nun auch in der Willkommensbroschüre unter der Rubrik «Lohn» bei den Stundenlohanstellungen die Möglichkeit des Vorschusses zu erwähnen (aktuell durch ein Einlageblatt, da noch kein frischer Druckauftrag anstehe).

Das dem Ombudsmann durch die PUK wunschgemäss zugesandte Merkblatt enthält nun zum «Vorschuss» folgenden Text:

«Es besteht die Möglichkeit im ersten Anstellungsmonat einen Vorschuss zu beziehen, für die bis zum 15. des Monats geleisteten Stunden. Um den Vorschuss zu beantragen wenden Sie sich an die Payroll-Abteilung. Ein Barbezug des Vorschusses ist nicht möglich.»

Dieser Text erweckt beim Ombudsmann verschiedene rechtliche Bedenken, die er der PUK im Einzelnen darlegt und stattdessen folgenden, verbesserten Text vorschlägt:

«Als Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter im Stundenlohn haben Sie die Möglichkeit, im ersten Anstellungsmonat [ev. weglassen: auch ohne Darlegung einer Notlage] Vorschüsse zu beziehen, sofern die Einsatzpläne festgelegt sind. Um den Vorschuss zu beantragen, wenden Sie sich an die Payroll-Abteilung. Ein Barbezug des Vorschusses ist nicht möglich. Für die Auszahlung von Vorschüssen gilt im Übrigen § 40 Abs. 2 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO).»

Die PUK lässt dem Ombudsmann schliesslich das nochmals überarbeitete Einlageblatt zukommen und gibt gleichzeitig ihrer Hoffnung Ausdruck, dass «wir so für unsere Mitarbeitenden klare und gute Lösung bieten können.»

Auf Empfehlung des Ombudsmanns heisst es schliesslich in der Mitarbeiterbroschüre bzw. im Einlageblatt:

«Als Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter im Stundenlohn haben Sie die Möglichkeit, im ersten Anstellungsmonat Vorschüsse zu beziehen, sofern die Einsatzpläne festgelegt sind. Um den Vorschuss zu beantragen, wenden Sie sich an die Payroll-Abteilung. Ein Barbezug des Vorschusses ist nicht möglich. Für die Auszahlung von Vorschüssen gilt im Übrigen § 40 Abs. 2 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO).»

Der Ombudsmann dankt einerseits der PUK für die Berücksichtigung des finalen Textvorschlags, andererseits dem Personalamt für die hilfreichen beiden Stellungnahmen.

Nachdem der Zeitpunkt der Auszahlung von Stundenlohn – in Berücksichtigung des technisch-praktischen Grundaspekts – unverändert bleibt, wird sich künftig erst noch weisen müssen, ob und inwieweit der jetzt in der Mitarbeiterbroschüre der PUK erwähnte mögliche Bezug eines Lohnvorschusses für die an sich beachtliche Rechtslage Pate stehen kann.

Was braucht es für Insolvenzenschädigung?

FALL
10

P schickt der Ombudsstelle eine Verfügung der Arbeitslosenkasse des Kantons Zürich (ALK). Aus dieser geht folgender Sachverhalt hervor: **P** hat bei der Arbeitslosenkasse Insolvenzenschädigung beantragt, nachdem sein ehemaliger Arbeitgeber keinen Lohn bezahlt hatte. Die Arbeitslosenkasse hat verfügt, dass er diese nicht erhält, weil er seine Schadensminderungspflichten nicht wahrgenommen haben soll. Er habe nämlich nach dem ersten Lohnausstand im Mai 2021 bis zu einem Zahlungsbefehl vom

17. August 2021 nichts unternommen, um den Lohnanspruch zu realisieren. Die Arbeitslosenkasse präzisiert, schriftliche Mahnungen (welche **P** am **11. Mai** und **9. Juni 2022** verschickt habe) würden nicht als rechtliche Schritte gelten. Deswegen habe **P** nicht genug unternommen, um den ausstehenden Lohn einzutreiben.

Zunächst stellt sich der Ombudsstelle das folgende Problem: Die Einsprachefrist für den Entscheid ist zu dem Zeitpunkt, als die Beschwerde sie erreicht, beinahe abgelaufen. In den verbleibenden Tagen ist eine fundierte Klärung des Sachverhalts und der Rechtslage nicht mehr möglich. Wenn das Einspracheverfahren aber einmal läuft, so ist der Ombudsstelle gemäss § 90 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich (VRG) eine Prüfung des Falles nicht mehr erlaubt. Die Ombudsstelle schlägt deshalb **P** vor, dass er zwar zur Fristwahrung Einsprache erhebe, dass er aber gleichzeitig darum bitte, das Einspracheverfahren zu sistieren, so dass die Ombudsstelle den Fall prüfen könne. Je nach Ergebnis dieser Prüfung könnte er anschliessend die Einsprache zurückziehen oder aber diese bearbeiten lassen.

P erlaubt der Ombudsstelle zwar schriftlich, mit der Arbeitslosenkasse Kontakt

aufzunehmen, bestätigt aber nicht, ob er um Sistierung des Einspracheverfahrens gebeten hat.

Dennoch richtet die Ombudsstelle eine Anfrage an die Arbeitslosenkasse. Diese teilt der Ombudsstelle in der Folge mit, **P** habe keine Einsprache erhoben, und somit sei auch kein Einspracheverfahren sistiert worden.

Dies bedeutet zwar, dass es der Ombudsstelle nun erlaubt ist, den Entscheid zu prüfen, aber auch, dass er in Rechtskraft erwachsen und somit nur noch schwer abzuändern ist.

Nachdem die Ombudsstelle in Telefongesprächen aber festgestellt hat, dass **P** nur schlecht Deutsch spricht und in der schriftlichen Kommunikation Mühe zu haben scheint, nimmt sie trotzdem nochmals mit der Arbeitslosenkasse Kontakt auf.

Sie stützt sich bei ihrer Anfrage auf Art. 53 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), welcher es der Behörde erlaubt, auf rechtskräftige Entscheide zurückzukommen, wenn diese zweifellos unrichtig sind und wenn ihre Berichtigung von erheblicher Bedeutung ist.

Die Ombudsstelle kontaktiert deshalb die Arbeitslosenkasse mit folgendem Schreiben: Herr P hat als Mitarbeiter Räumung bei Q-Umzüge gearbeitet. Am 23. März 2021 kündigte die Arbeitgeberin ihm aus wirtschaftlichen Gründen auf den 30. April 2021. Am 11. Mai 2021 und am 9. Juni 2021 mahnte P die Arbeitgeberin schriftlich per Einschreiben. Am 17. August 2021 wurden die ausstehenden Lohnforderungen per Zahlungsbefehl eingefordert.

(...) Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist für eine Leistungsverweigerung wegen Verletzung der Schadenminderungspflicht ein schweres Verschulden vorausgesetzt, wobei im Einzelfall aufgrund der Umstände zu entscheiden ist, ob der Arbeitnehmer genügend und rechtzeitig reagiert hat. Es kann dabei nicht verlangt werden, dass er sich juristisch fehlerlos verhält. Laut Bundesgericht ist es verständlich, wenn ein Arbeitnehmer, der es nicht gewohnt ist, schriftlich zu kommunizieren, eine Forderung zunächst mündlich einfordert. Zusammenfassend hält das Bundesgericht fest: «Festzuhalten bleibt, dass ein Zuwarten von drei Monaten vom Ausbleiben der geschuldeten Lohnzahlung bis zur schriftlichen Geltendmachung kein grobes Verschulden im Sinne von Art. 55 Abs. 1 AVIG darstellt» (Urteil 8C_643/2008).

Das Bundesgericht geht davon aus, dass unter Umständen eine mündliche Mahnung zur Wahrnehmung der Schadenminderungspflicht genügt. Umso mehr muss dies für schriftliche, eingeschrieben verschickte Mahnungen gelten.

Die Umstände von P sind jenen im zitierten Entscheid ähnlich. Auch bei P, einem vorläufig in der Schweiz aufgenommenen «Mitarbeiter Räumungen» muss davon ausgegangen werden, dass er es nicht gewohnt ist, schriftlich zu kommunizieren. Dennoch hat er eine erste von zwei schriftlichen Mahnungen rund zwei Wochen und einen Zahlungsbefehl rund 3 ½ Monate nach Ausbleiben der Lohnfortzahlung veranlasst. Er hat somit, obwohl in einer vergleichbaren Situation wie die Person im Bundesgerichtsentscheid, mehr unternommen als letztere.

Zu erwähnen ist zudem, dass die Berechnung, wonach er während rund 4 ½ Monaten nichts unternommen habe, falsch ist: Der letzte Lohn wurde Ende März 2021 bezahlt. Danach lief der Arbeitsvertrag weiter bis Ende April 2021. Erst zu diesem Zeitpunkt (und nicht zum Zeitpunkt des letzten bezahlten Lohnes), war der ausstehende April-Lohn geschuldet und musste Herr P befürchten, dass er nicht bezahlt würde. Zwischen Ausbleiben der Lohnfortzahlung und Zahlungsbefehl liegen somit rund 3 ½ und nicht 4 ½ Monate. In diesem Punkt wurde der Sachverhalt offensichtlich falsch festgestellt.»

Aufgrund dieser Überlegungen kommt die Ombudsstelle zum Ergebnis, dass die Verfügung der Arbeitslosenkasse offensichtlich unrichtig ist. Sie bittet, darauf

wiedererwägungsweise zurückzukommen und die Frage der Verletzung der Schadenminderungspflicht nochmals zu prüfen.

Die Arbeitslosenkasse ist jedoch mit der Argumentation der Ombudsstelle nicht einverstanden. Sie hält fest, im Gegensatz zum Eindruck der Ombudsstelle habe P bei der Anmeldung zum RAV angegeben, er würde über gute mündliche und schriftliche Deutschkenntnisse verfügen. Zudem sei P vom RAV an die «kirchliche Fachstelle bei Arbeitslosigkeit» in Winterthur verwiesen worden, die P explizit rechtliche Hilfe angeboten habe.

62

Weiter sei nicht klar, ob er tatsächlich Lohn bis Ende März erhalten habe. Schliesslich weist die Arbeitslosenkasse auch auf folgendes Verhalten von P hin: «Kaum wurde er über das Ende der Arbeitslosenentschädigungsbezugsdauer informiert, ist er den weiteren Beratungsgesprächen im RAV unentschuldigt ferngeblieben und hat sich auch nicht mehr gemeldet.»

Schliesslich kommt die Arbeitslosenkasse zum Ergebnis: «Der Rechtsdienst der Arbeitslosenkasse kommt auf Verfügungen insbesondere dann zurück, wenn diese zweifellos unrichtig sind und wenn ihre Berichtigung von erheblicher Bedeutung ist. Da Herr P zudem, trotz Empfehlung (der Ombudsstelle) und Unterstützungsangebot, keine Einsprache gegen die Verfügung erhoben hat, sieht der Rechtsdienst der Arbeitslosenkasse keine Veranlassung für eine Wiedererwägung».

Der Verlauf dieses Verfahrens ist aus Sicht der Ombudsstelle unbefriedigend. Mit Blick auf die bundesgerichtliche Recht-

sprechung wäre nicht ausgeschlossen gewesen, dass P selbst im Einspracheverfahren oder die Ombudsstelle bei einer Intervention hätte erreichen können, dass ihm die Insolvenzenschädigung doch noch zugesprochen hätte werden können. Indem P aber zunächst die Ombudsstelle sehr spät kontaktierte und dann keine Einsprache einreichte, machte er dieses Ansinnen nahezu unmöglich.

Deswegen muss die Ombudsstelle P schliesslich mitteilen: «Zwar bin ich weiterhin der Ansicht, dass die Argumentation des AWA nicht vollständig zu überzeugen vermag. Ich vermute, dass es bei einer rechtzeitigen Einsprache nicht ausgeschlossen gewesen wäre, eine Anpassung der Verfügung zu erreichen.

Allerdings haben Sie verschiedentlich Unterstützungsangebote – der kirchlichen Fachstelle für Arbeitslosigkeit, des RAV und letztlich auch der Ombudsstelle (indem Sie der Aufforderung rechtzeitig Einsprache zu erheben, nicht nachgekommen sind) – nicht angenommen, was es schwer bis unmöglich macht, ein Zurückkommen auf die Verfügung zur Insolvenzenschädigung zu erreichen, oder Sie bei Ihrer Wiederintegration in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Ich bedaure dieses Ergebnis, kann Ihnen unter diesen Voraussetzungen aber leider nicht weiterhelfen.»

Es hat sich gezeigt: Wenn ein Beschwerdeführer nicht mitwirkt, kann auch die Ombudsstelle nichts ausrichten.

Verfrühter Fahrtantritt – ein Fehltritt?



G wendet sich im Namen ihres Sohnes L an den Ombudsmann. Sie zeigt sich nicht einverstanden mit dem erteilten Zuschlag an L. Dieser besass ein Ticket. L hat lediglich einen Bus früher genommen – neun Minuten vor Gültigkeitsbeginn.

G appelliert an den Ombudsmann, dass ihrer Meinung nach etwas «gesunden Menschenverstand» walten gelassen werden sollte.

Dem Ombudsmann ist die Problematik bekannt. Kurz zuvor hat den Ombudsmann eine ähnlich gelagerte Beschwerde erreicht, wobei der betroffene Beschwerdeführer gar «nur» drei Minuten zu früh seine Fahrt mit dem öffentlichen Verkehr angetreten hatte. Es drängt sich dem Ombudsmann auf, sich ein Gesamtbild der Thematik «verfrühte Fahrtantritte» zu machen und diese systemisch zu ergründen.

Der Ombudsmann bittet G zunächst, ihm sämtliche Unterlagen in der Angelegenheit zukommen zu lassen, darunter auch die bisher erfolgte Korrespondenz mit dem Zürcher Verkehrsverbund (ZVV). Er stellt ihr bereits jetzt in Aussicht, dass er sich an den ZVV wenden und um eine Stellungnahme ersuchen könnte.

Damit zeigt sich G einverstanden und reicht dem Ombudsmann die erbetenen Unterlagen (samt Vertretungsvollmacht für ihren Sohn) zur vorgängigen Durchsicht ein.

Gegenüber dem ZVV schildert der Ombudsmann – stellvertretend für L – die Sichtweise von G und bittet um Prüfung dieses Einzelfalls. Ferner erfragt der Ombudsmann beim ZVV im Allgemeinen die gegenwärtige Praxis im Falle von «verfrühten Fahrtantritten».

In seiner Stellungnahme bestätigt der ZVV, dass L – wie von G dargelegt – die Buslinie 9 Minuten bevor sein Ticket gültig geworden ist, benutzt hatte.

Zur Rechtslage erklärt der ZVV: Gemäss den geltenden rechtlichen Regelungen liegt es grundsätzlich immer in der Verantwortung des Fahrgastes, vor Antritt einer Fahrt, im Besitz eines gültigen Billetts zu sein.

Die Ausführungen des ZVV zur gegenwärtigen Kulanzpraxis im Falle von verfrühten Fahrtantritten lautet im Wesentlichen wie folgt: Kauft ein Fahrgast – wie dies vorliegend der Fall gewesen ist – via Fahrplanabfrage in der SBB-App ein Ticket für seine Fahrt, wird der Gültigkeitsbeginn des betreffenden Tickets in der Regel auf die Abfahrtszeit der gewählten Verbindung gesetzt. Diese Funktionsweise kann im Einzelfall dazu führen, dass

ein Fahrgast ohne böse Absicht mit einem Ticket reist, das eigentlich erst zu einem späteren Zeitpunkt gültig ist. Häufigster Fall ist hierbei, wenn Fahrgäste aufgrund des sehr dichten Angebots insbesondere in Städten und Agglomerationen eine frühere Verbindung erwischen als die ursprünglich geplante.

Der ZVV ist sich dieser Problematik bewusst und behandelt solche Fälle unter gewissen Voraussetzungen auch kulant. Ins Feld geführt wird ein Zeitrahmen von bis zu 15 Minuten. Hingegen bleibt zu beachten, dass auch die weiteren Umstände des Einzelfalls betrachtet werden müssten.

Der ZVV vergleicht die Situation mit einem gültigen Kinoticket für eine Vorstellung um 16 Uhr, wobei auch nicht ohne weiteres eine frühere Vorstellung besucht werden kann, da der Film dann theoretisch zweimal geschaut werden könnte. Beim ZVV – ein bewusst offen konzipiertes System ohne elektronische oder menschlichen Zugangsschranken – könnte durch die verlängerte Ticketdauer theoretisch auch eine zusätzliche Leistung des öffentlichen Verkehrs in Anspruch genommen werden. Der verursachte Einnahmeausfall für den ZVV wird insbesondere dann nachvollziehbar, wenn man sich vor Augen führt, dass durch einen verfrühten Fahrtantritt die effektive Gebrauchszeit eines Tickets um bis zu 50% verlängert wird. Alle ausserhalb der Gültigkeitsparameter vorgenommenen Fahrten werden gratis und somit unrechtmässig unternommen.

In Bezug auf den Fall von L hält der ZVV demnach fest, dass L zu Recht ein Zuschlag erhalten hat, da er im Kontroll-

zeitpunkt kein gültiges Ticket vorweisen konnte. Da zwischen dem Kontrollzeitpunkt und dem Gültigkeitsbeginn seines E-Tickets jedoch wenige Minuten lagen und es sich bei ihm um den ersten Fall des Fahrens ohne gültiges Billett innerhalb der letzten beiden Jahre handelt, ist der ZVV hingegen bereit, den Zuschlag ohne Anerkennung einer Rechtspflicht zu erlassen.

Überdies führt der ZVV aus, dass in der Folge von Kundenreaktionen die Inkassostellen der Kontrolldienste im ZVV (Post-Auto, SBB und VBZ) angewiesen wurden, Fälle wie den vorliegenden bis auf weiteres möglichst kulant zu behandeln.

Der Ombudsmann leitet G die Stellungnahme weiter – dies samt seiner Schlusseinschätzung, dass er das Vorgehen des ZVV als angemessen und fair betrachtet. Die Antwort von G erreicht den Ombudsmann rasch: Unter erneuter Bezugnahme auf den «gesunden Menschenverstand» spricht sie dem Ombudsmann ihren Dank aus.

Mit der Information an den ZVV über den Abschluss des Dossiers leitet der Ombudsmann dem ZVV den Dank von G weiter.

Als positiven Ausgang dieses Falls nimmt der Ombudsmann mit, dass im Einzelfall durchaus Spielraum für die Anwendung von Kulanz besteht. Insbesondere bei der Häufung von thematisch vergleichbaren Fällen kann diese gar geboten sein. Umso erfreulicher präsentiert sich für den Ombudsmann die vorläufig erfolgte Anweisung an die Kontrolldienste, Fälle wie den vorliegenden bis auf weiteres möglichst kulant zu behandeln. Nichtsdestotrotz

kennt auch die Kulanz ihre Grenzen: In einem weiteren – zeitlich nahegelegenen – vergleichbaren Fall des Ombudsmanns konnte der ZVV keine Kulanz gewähren, da es sich bereits um den zweiten Vorfall innert zwei Jahren handelte.

Der Ombudsmann leitet dem ZVV den Dank von G weiter und nimmt als Fazit mit, dass auch einem «Fehltritt» eines verfrühten Fahrtantritts durchaus schonmal mit Nachsicht begegnet werden kann, sofern keine Vorbelastung oder allzu grosse zeitliche Diskrepanz zwischen Fahrtantritt und Gültigkeitsbeginn des Tickets besteht.

«Als Sturmwinde gelten regelmässig nur Winde, die eine bestimmte Stärke aufweisen»

FALL 12

Am 20./21. Februar 2022 hatte das Sturmtief «Antonia» weite Teile der Schweiz überquert. Obwohl er, so A in seiner Eingabe an den Ombudsmann, der GVZ das Vorliegen eines schweizweiten Sturms habe dokumentiert nachweisen können, ignoriere diese seine Argumente und lehne die Kostenübernahme des gemeldeten Schadens ab.

66

Der Sturm habe das Schrägfenster auf dem Dach seiner Liegenschaft aufgewuchtet, wodurch dieses sowie der Rahmen stark beschädigt worden seien. «Was kann ich tun, wenn eine kantonale Versicherung ihren Pflichten nicht nachkommt?», fragt A den Ombudsmann.

Die GVZ hatte in ihrem ursprünglichen Entscheid den Schadenfall im Wesentlichen mit folgender Begründung nicht anerkannt:

Bei der Beurteilung des Vorliegens eines Sturmereignisses richte sich die GVZ nach der Definition des Interkantonalen Rückversicherungsverbandes (IRV) [der kantonalen Gebäudeversicherungen] und der ständigen Rechtsprechung. Für die massgeblichen Kriterien verwies die GVZ sodann auf das beigelegte Merkblatt. Im vorliegenden Fall treffe keines der massgeblichen Kriterien zu, weshalb es sich um kein bei der GVZ versichertes Sturmereignis handle.

Seine anschliessende Einsprache begründete A im Wesentlichen mit Verweis auf Links zu verschiedenen Online-Presseberichten über das Sturmtief sowie mit

einer nach Windstärken eingefärbten Meteokarte der Schweiz, wodurch die geltend gemachten Schäden klar bewiesen seien.

In ihrem Einspracheentscheid verwies die GVZ auf § 19 [Ziff. 1.] des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (GebVG). Danach seien Schäden infolge Sturmwindes versichert. Nicht versichert seien dagegen Schäden, die auf Wind zurückzuführen seien, der nicht Sturmstärke erreiche.

Gem. der Definition des IRV werde das Vorliegen eines Sturms vermutet, wenn in der Umgebung des versicherten Objekts an einer Mehrzahl von ordnungsgemäss erstellten und unterhaltenen Gebäuden insbesondere Dächer ganz oder zum Teil abgedeckt oder gesunde Bäume erheblich beschädigt würden. Sei das Kollektivschadenbild nicht in der beschriebenen Intensität gegeben, könne die Gebäudeversicherung den Schaden vergüten, wenn bezüglich des versicherten Objektes Windgeschwindigkeiten von mindestens 63 km/h (10-Minuten-Mittel) oder mehrere Böenspitzen von mindestens 100 km/h gemessen worden seien. Liege aus umgebungsbedingten Gründen kein

Kollektivschadenbild vor und könnten die genannten Windgeschwindigkeiten nicht auf das versicherte Objekt angewendet werden, könne die GVZ den Schaden auch dann vergüten, wenn aufgrund des Schadenbildes am versicherten Objekt davon ausgegangen werden müsse, dass die erwähnten Windgeschwindigkeiten erreicht worden seien bzw. die Voraussetzungen für einen Kollektivschaden erfüllt gewesen wären.

Auf den Fall von A bezogen hielt die GVZ fest, ein Kollektivschadenbild sei vorliegend nicht gegeben. So sei in der Umgebung des Gebäudes von A am 21. Februar 2022 kein Schaden mit der geforderten Intensität (Dächer ganz oder teilweise abgedeckt oder gesunde Bäume erheblich beschädigt) gemeldet worden. Aufgrund der Aufzeichnungen der am nächsten gelegenen Messstationen (Spreitenbach AG und Zürich Affoltern) sei zudem davon auszugehen, dass an diesem Datum die geforderten Windgeschwindigkeiten nicht aufgetreten seien. So habe die maximal gemessene Windgeschwindigkeit am 21. Februar 2022 im 10-Minuten-Mittel rund 32 km/h (Spreitenbach/AG) und 40 km/h (Zürich Affoltern) anstelle der mindestens geforderten 63 km/h betragen und es sei eine Böenspitze von rund 70 km/h (Spreitenbach/AG) und 72 km/h (Zürich Affoltern) anstelle der mindestens geforderten 100 km/h erreicht worden. Der Wind am 21. Februar 2022 habe also nicht Sturmstärke erreicht. Die weiteren Winddaten (gem. dem beigelegten Winddatenblatt) bestätigten diese Situation. Hinsichtlich der von A eingereichten Darstellung der Werte von meteonews sei darauf hinzuweisen, dass es sich um eine recht grobe Darstellung bezüglich gemessener Wind-

böen handle. Die Werte [am Ort der Liegenschaft] müssten die Farbe violett erreichen (vgl. 100-120 km/h), um die geforderten Windgeschwindigkeiten zu erreichen, was aber nicht der Fall sei.

Ein Blick des Ombudsmanns in die von der GVZ erwähnte Rechtsprechung bestätigte die im Einspracheentscheid vertretene Rechtsauffassung. So führte das Zürcher Verwaltungsgericht in seinem Entscheid VB.2008.00099 vom 19. September 2008 (einsehbar via: <https://www.zh.ch/de/gerichte-notariate/verwaltungsgericht.html>; mit Hinweis auf die juristische Literatur) u.a. folgendes aus (vgl. Erwägung 4.1 f.):

«Als Sturmwinde gelten regelmässig nur Winde, die eine bestimmte Stärke aufweisen. Diese werden nach der Geschwindigkeit gemessen, mit welcher sich der Wind fortbewegt. Allerdings können Windgeschwindigkeiten örtlich verschieden sein, so dass Windmessungen in der Regel nur im Sinne von Indizien Aufschluss darüber geben können, welche Windstärke an einem bestimmten Ort zu einem bestimmten Zeitpunkt geherrscht hat. Dem Umstand, dass ein direkter Beweis regelmässig nicht möglich ist, trägt bei Sturmschäden im Gebäudeversicherungsrecht das Erfordernis der sogenannten Kollektivschäden Rechnung. Von solchen spricht man, wenn gleichzeitig mehrere Gebäude vom selben Sturmereignis, allenfalls an verschiedenen Orten, betroffen werden.»

Diese Grundsätze sowie entsprechend die versicherungsrechtliche Sturmdefinition des IRV, so das Verwaltungsgericht weiter, erwiesen sich als Voraussetzungen für die Annahme eines Sturmwin-

des im Sinne von § 19 Ziff. 1 GebVG als transparent und sie beruhten auf sachlichen Gründen. Insbesondere trügen sie dem Umstand Rechnung, dass Stürme auch eng begrenzt auftreten und Windgeschwindigkeiten nicht flächendeckend exakt gemessen werden und daher im Regelfall nur als Indizien herangezogen werden könnten. Damit erweise sich die Auslegung des Begriffs «Sturmwind» in § 19 Ziff. 1 GebVG durch die GVZ als vertretbar, so dass kein Anlass bestehe, diese in Frage zu stellen. Im Übrigen sei es, entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers, jedenfalls rechtmässig, wenn die GVZ ihre Schadenvergütung bei Stürmen auf solche von einer gewissen Intensität beschränke. Art und Umfang des Schadens allein seien demnach lediglich dann als Indizien relevant, wenn sich die Frage stelle, ob ein versichertes Elementarereignis vorgelegen habe. Die Deckung sämtlicher Schäden an Gebäuden durch die Gebäudeversicherung stünde dem Grundprinzip der Elementarschadenversicherung entgegen und würde die dafür zu erbringende Gegenleistung (Prämie) jedenfalls massiv verteuern, hänge doch deren Höhe unmittelbar mit der höheren bzw. geringeren Wahrscheinlichkeit eines Ereigniseintritts zusammen.

Weil folglich A weder ein Kollektivschadenbild noch (bzgl. seiner Liegenschaft) die erforderlichen Messungen bzgl. Windgeschwindigkeiten für eine Entschädigung nachzuweisen in der Lage war (bzgl. der von ihm den Medien entnommenen und der GVZ vorgelegten, nach Windstärken eingefärbten Meteo-karte der Schweiz ergab eine Nachprüfung, dass es sich dabei erst um «prognostizierte» maximale Windspitzen für die Schweiz handelte), und auch sonst

keine Anhaltspunkte vorlagen, wonach die fraglichen Windgeschwindigkeiten – entgegen den Angaben der GVZ – dennoch erreicht worden wären, musste es im Fall von A folglich beim als korrekt zu beurteilenden Einspracheentscheid der GVZ bleiben, auch wenn nicht zum Vornherein auszuschliessen war, dass der von A behauptete Schaden tatsächlich durch Winde bzw. Böen verursacht worden sein könnte.

Das Anliegen von A: Ein «Sturm im Wasserglas»? Keineswegs, denn im Rahmen des Diskurses zum Klimawandel ist die Zunahme von Stürmen sowie deren Intensität ein Thema, auch wenn – gem. Angaben des National Centre for Climate Services (NCCS, www.nccs.admin.ch; als Netzwerk des Bundes [Schweizerische Eidgenossenschaft] für Klimadienstleistungen: -> Klimaextreme) – der Einfluss des Klimawandels auf Winterstürme und extreme Windgeschwindigkeiten zum jetzigen Zeitpunkt [Stand: 09. Dezember 2019] unklar sei.

Eine Zunahme der in § 19 GebVG versicherten Elementarschäden (nebst Sturmwind weiter: Hagel; Überschwemmungen infolge von Niederschlägen; Lawinen, Schneedruck und -rutsch; Steinschlag; Erdbeben) müsste dann, den Überlegungen des Verwaltungsgerichts folgend, eine Vertauung der Prämien bewirken, wenn die Prämienhöhe unmittelbar mit der höheren bzw. geringeren Wahrscheinlichkeit eines Ereigniseintritts zusammenhängt.

«Staat» ist nicht gleich Staat



S möchte seinen ausländischen Führerausweis beim Strassenverkehrsamt (STVA) anerkennen lassen, um in der Schweiz eine Arbeit zu finden. Da er in der Sache jedoch nicht weiterkommt, wendet er sich hilfesuchend an den Ombudsmann.

Damit sich der Ombudsmann ein besseres Bild machen kann, händigt S dem Ombudsmann zudem die ihm vorhandenen Unterlagen in der Angelegenheit ein.

Aufgrund dieser Dokumente sowie den Schilderungen von S, präsentiert sich die Situation für den Ombudsmann zu diesem Zeitpunkt wie folgt: S hat dem STVA bereits im September 2021 ein Gesuch für den Umtausch eines ausländischen Führerausweises zusammen mit einer Übersetzung des Führerausweises (sowie einer amtlichen Beglaubigung der Unterschrift des Dolmetschers) eingereicht. Auf der Übersetzung wird der Führerausweis aus der Regionalregion Kurdistan-Irak stammend tituliert. In einem Schreiben vom Oktober 2021 teilt das STVA S sodann mit, dass es seinen ausländischen Führerausweis nicht umtauschen kann, da es nach Rückfrage beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) in Erfahrung gebracht hat, dass die Schweiz die autonome Region Kurdistan nicht als «Staat» anerkennt und keine formellen bilateralen Beziehungen mit ihr unterhält. Gleichzeitig weist es S darauf hin, wie er in den Besitz eines Schweizer Führerausweises gelangt – indem er einen Lernfahrausweis erwirbt und eine theoretische sowie praktische Führerprüfung besteht. Ausserdem müs-

se ein Nothilfekurs sowie ein Kurs über die Verkehrskunde absolviert werden. Auch nach Erhalt einer Echtheitsbestätigung im August 2022 – ausgestellt durch die irakische Botschaft in Bern – gelangt das STVA weiterhin zum Schluss, dass es aus den bereits genannten Gründen, den Führerausweis nicht umtauschen kann.

Auf der Grundlage dieser «Echtheitsbestätigung» entschliesst sich der Ombudsmann, sich an das STVA zu wenden. Er führt dem STVA gegenüber aus, dass die durch die irakische Botschaft in der Schweiz ausgestellte Bestätigung den Führerausweis einerseits als irakischen Fahrausweis titulierte sowie andererseits deren Echtheit und ordnungsgemässe Ausstellung durch die irakische Behörde bekräftigt. In der Gegenüberstellung dessen zu den Ausführungen des STVA, welches die Ablehnung des Führerausweises damit begründet hatte, dass die Schweiz die Region Kurdistan nicht als «Staat» anerkennt und mit der Schweiz keine bilateralen Beziehungen unterhält, bittet der Ombudsmann das STVA um eine Stellungnahme.

Die Stellungnahme sowie die dem Fall zugrundeliegenden Akten des STVA erreichen den Ombudsmann rasch.

In seiner Stellungnahme bestätigt das STVA zunächst, dass S das «Gesuch für Umtausch eines ausländischen Führerausweises» eingereicht hätte sowie, dass es dieses mit einem erneuten Schreiben vom August 2022 abgelehnt habe, da es bereits im Juni 2022 beim Bundesamt für Strassen (ASTRA) abgeklärt habe, ob eine Umschreibung eines kurdischen Führerausweises möglich sei.

Nach Erhalt der Echtheitsbestätigung habe sich das STVA – vor Erlass des ablehnenden Schreibens im August 2022 – erneut mit dem ASTRA in Verbindung gesetzt. Aus den dem Ombudsmann übermittelten Akten geht hervor, dass das STVA in seiner erneuten Anfrage an das ASTRA ebenfalls ins Feld geführt hat, dass in der erhaltenen Echtheitsbestätigung nichts von Kurdistan erwähnt werde. Das ASTRA hat wiederum an seiner Korrespondenz mit dem STVA vom Juni festgehalten, in welcher das ASTRA, infolge seiner Abklärungen beim EDA, dem STVA mitgeteilt hatte, dass es aufgrund der fehlenden staatlichen Anerkennung und der fehlenden formellen bilateralen Beziehungen mit der autonomen Region Kurdistan den Führerausweis nicht umtauschen müsse.

Zuletzt sei das STVA mit S sowie der irakischen Botschaft in Bern in Kontakt gewesen, da S gemäss seinen Aussagen eine Prüfungsbestätigung von Bagdad beantragt habe. Aufgrund dieser Abklärungen sowie den dem STVA vorliegenden Unterlagen ist das STVA sodann zum Schluss gekommen, dass es «in diesem speziellen Fall» die Möglichkeit für den Umtausch geben und S zur Kontrollfahrt aufbieten wird.

Dieses Ergebnis hat der Ombudsmann S weitergeleitet und ihn darüber informiert, dass er sich für das weitere Vorgehen direkt mit dem STVA in Verbindung setzen könne.

Der Dankesruf von S liess nach diesem für ihn erfreulichen Ausgang nicht lange auf sich warten. Dem Ombudsmann verbleibt S für die Kontrollfahrt viel Glück zu wünschen.

Zum Handeln des STVA hält der Ombudsmann vorliegend fest, dass zum Zeitpunkt seiner Intervention bei diesem, das STVA bereits alle relevanten Abklärungen getätigt hatte und zu einer Einschätzung gekommen ist. Diese wiederholten Bemühungen seitens des STVA – auch infolge neu eingereichter Unterlagen von S – können als sorgfältig benannt werden. Dass dem STVA im weiteren Verlaufe – aufgrund der neuen Tatsachen – nicht noch Zweifel an seinem ursprünglichen Entscheid gekommen sind, hält der Ombudsmann für nicht ausgeschlossen. Dass das STVA letzten Endes dann doch noch seine zweimalig bestätigte und gut fundierte Einschätzung gekippt hat, zeigt, dass sich die Linie bei Abwägungen in die eine oder andere Richtung teilweise als dünn erweist und sich nicht selten mit gutem Grund auch einmal verschieben lässt. Wie stark das Zutun des Ombudsmannes dafür jeweils den Ausschlag gibt, kann vorliegend offengelassen werden.

Die Signalwirkung der Sprache



R und W ersuchen den Ombudsmann um seine Hilfe, da ihr Vertrauen in die Polizei erschüttert ist. Grundlage für den Vertrauensverlust und Nährboden für deren Entsetzen bilden die in einem Polizeirapport verwendeten Formulierungen «geistige Verwirrtheit» und «geistige Veränderung», welche ihrer Ansicht nach nicht der Wahrheit entspricht.

H und W legen gegenüber dem Ombudsmann dar, dass sie ein Problem mit ihrer Nachbarin hätten. Vor einigen Wochen sei auf Einbestellung der Nachbarin die Polizei bei ihnen vorbeigekommen.

Zum zugrundeliegenden Vorfall schildern sie, dass sie aufgrund eines Problems mit einem Pflanzentrog bei ihrer Nachbarin geklingelt hätten. Die Nachbarin habe die Tür nicht aufgemacht, was sie dazu veranlasst habe, zu klopfen. Ergänzend berichten die Beschwerdeführer, dass sie seit Längerem immer wieder mit der Nachbarin aneinandergeraten würden.

Der erhaltene Polizeirapport zum Vorfall habe bei ihnen Gefühle von Erstaunen, Schock und Enttäuschung ausgelöst. Der Polizeirapport entbehre ihrer Ansicht nach jeglicher Objektivität. Es ist ihnen ein Anliegen, die für sie unzutreffende und stossenden Formulierungen aus dem Polizeirapport zu löschen.

Der besagte Polizeirapport liegt dem Ombudsmann in seinen Akten vor. Daraus entnimmt er, dass ein offenbar seit Längerem anhaltender Nachbarschaftskonflikt besteht. Gemäss Polizeirapport berichten beide Parteien von Disputen –

typischerweise jedoch je aus einer anderen Sichtweise.

Im Rahmen eines persönlichen Gesprächs teilt der Ombudsmann den Beschwerdeführern mit, dass es bei einem Polizeirapport gewissermassen in der Natur der Sache liege, dass dieser eine subjektive Prägung beinhaltet. Hingegen ist bei der Benutzung von Wertungen – insbesondere bei pathologisierenden Einschätzungen und damit diagnostisch anmutenden Aussagen – gemäss Ansicht des Ombudsmannes Vorsicht geboten, zumal dies eine entsprechende fachliche Qualifikation voraussetzen müsste.

Um sich ein besseres Bild der Situation machen zu können und auch die behördliche Perspektive vernehmen zu können, lädt der Ombudsmann – nebst den beiden Beschwerdeführern – unter anderem auch die Polizei auf die Ombudsstelle zu einem persönlichen Gespräch ein.

Im Rahmen dieses Gesprächs kristallisiert sich Nachfolgendes schnell heraus: Die Polizistin, welche den Polizeirapport erstellt hat, beabsichtigte in keiner Weise irgendeine Verunglimpfung der Beschwerdeführer. Die Wortwahl «Verwirrtheit»

werde gemäss Angaben der Polizistin oftmals in (ausschliesslich internen) Polizeirapporten verwendet, um übrigen Polizeikräften eine subjektive Einschätzung der Situation zu vermitteln. Der Polizeirapport beschränke sich zudem auf die Wiedergabe einer Momentaufnahme.

Zusammen mit der Polizei diskutiert der Ombudsmann verschiedene Möglichkeiten, um die in seinen Augen überscharfe Wortwahl abzuändern bzw. abzumildern im während fünf Jahren intern ersichtlichen Polizeirapport: Einerseits zeigt sich hierbei, dass eine Rapportabänderung infolge technischer Hindernisse ausser Betracht fällt. Andererseits erweist sich auch eine Löschung als ausgeschlossen, zumal die geltenden rechtlichen Vorschriften eine Aufbewahrungsfrist von fünf Jahren für den Polizeirapport vorsehen. Um dennoch eine Entschärfung der Wortwahl zu erreichen, einigen sich der Ombudsmann und die Polizei schliesslich auf die Möglichkeit eines Rapportnachtrags.

Im ausgearbeiteten Nachtrag, welchen die Polizei, vor der definitiven Abfassung, dem Ombudsmann zur Überprüfung vorlegt, wird der ursprüngliche Rapport insofern präzisierend ergänzt, dass bei den verwendeten Begrifflichkeiten keineswegs von einer medizinisch anlastenden Suggestion auszugehen ist. Ferner beinhaltet der Nachtrag eine Richtigstellung dahingehend, dass es sich bei jeder Einschätzung seines Gegenübers um eine Momentaufnahme handelt, welche nicht auf zukünftiges Verhalten schliessen lässt.

Das Ergebnis dieses Nachtrags leitet er Ombudsmann sodann den Beschwerdeführern weiter.

Die Rückmeldung dieser zeigt hingegen, dass ihnen die nachträgliche Relativierung bzw. Erklärung der ihnen zugeschriebenen Attribute der «geistigen Verwirrtheit» oder «geistigen Veränderung» zu wenig weit geht.

Obschon dieses Ergebnis für die Beschwerdeführer nicht vollständig zufriedenstellend ist, nimmt der Ombudsmann als Kernbotschaft mit, dass Personen unterschiedlich sensitiv auf die Verwendung gewisser Formulierungen und den Einsatz von Sprache im Allgemeinen reagieren. Insbesondere wenn Beschreibungen Persönlichkeitszüge betreffen, kann dies – wie sich für den Ombudsmann zeigt – Triggerpotenzial beinhalten.

Vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit sollte Nachfolgendes nicht vergessen werden: Zwar kann bei der Erfassung und Beschreibung einer Situation durchaus eine subjektive Wertung mitschwingen, hingegen gilt es – insbesondere im Bereich der Persönlichkeit – besonders auf den Einsatz von Sprache und der damit verbundenen Signalwirkung Acht zu geben. Die Tragweite für die betroffenen Personen wird in Anbetracht der Dauer der Aufbewahrungsfrist und der Personenanzahl, welche während dieser Zeit theoretisch Zugriff auf den Polizeirapport hat, ersichtlich.

Abschliessend hofft der Ombudsmann demnach, für den Einsatz von Sprache und die damit verbundene Signalwirkung sensibilisieren zu können.



Ombudsstelle

DES KANTONS ZÜRICH



OMBUDSSTELLE DES KANTONS ZÜRICH

Forchstrasse 59

8032 Zürich

Telefon 044 269 40 70

Telefax 044 269 40 79

www.ombudsmann.zh.ch

ombudsstelle@ombudsstelle.zh.ch