

# Transparenz im staatlichen Handeln

20

Ombudsstellen sind Einrichtungen, an die der Bürger, die Bürgerin gelangen kann, wenn sich Probleme mit einer Behörde ergeben. So gesehen sind kantonale und kommunale Verwaltungen, die über solche Stellen verfügen, Vorreiterinnen für Offenheit und Transparenz. Im Interview mit Claudia Kaufmann, die über eine fast zwanzigjährige Erfahrung in der Bundesverwaltung verfügt, sich seit vielen Jahren in der Gleichstellungs- und der Antidiskriminierungspolitik engagiert und seit einem Jahr Ombudsfrau der Stadt Zürich ist, werden Fragen staatlichen Handelns vor dem Hintergrund von Chancengleichheit, Ansprüchen an die Verwaltung und aktueller Sparpolitik diskutiert.

*Claudia Kaufmann ist promovierte Juristin. Nach verschiedensten Tätigkeiten in der Bundesverwaltung, u.a. als Leiterin des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und als Generalsekretärin im Eidgenössischen Departement des Innern, bekleidet sie heute das Amt der Ombudsfrau der Stadt Zürich. Sie ist Mitglied der Leitungsgruppe des NFP 51 «Integration und Ausschluss». Simone Prodoliet führte das Gespräch.*

terra cognita: *Claudia Kaufmann, Sie sind Ombudsfrau der Stadt Zürich. Welches sind Ihre Aufgaben?*

■ Claudia Kaufmann: Zum einen geht es bei der Ombudstätigkeit um klassische Verwaltungskontrolle, das heisst um die Überprüfung des Handelns der Verwaltung auf seine Rechtmässigkeit, Verhältnismässigkeit und Billigkeit. Zum andern umfasst sie Beratung, Konfliktvermittlung und Konfliktlösung. Bürgerinnen und Bürger kommen häufig zur Ombudsfrau, weil sie sich beraten lassen wollen, da sie entweder einen staatlichen Akt nicht verstanden haben oder das Gefühl haben, von der Verwaltung nicht ernst genommen zu werden.

*Welches sind die bedeutendsten Probleme, mit denen Sie zu tun haben?*

■ Die Bedeutung eines Problems ist eine sehr subjektive Wahrnehmung. Natürlich gibt es auch Bagatellfälle, aber es stellt sich häufig heraus, dass sich hinter einer für uns anfänglich «kleinen Geschichte» eine schwere Verletzung oder ein grosses Missverständnis verbirgt. Genau da setzt die Arbeit der Ombudsstelle an: sich die genügende Distanz zur Verwaltung und die Zeit für das Anliegen zu nehmen, um auch die Interessen und Umstände, die hinter dem Vorgefallenen liegen, zu erkennen und einzubeziehen.

*Können Sie uns konkrete Beispiele nennen?*

■ Ich denke etwa an einen ausländischen Partner einer Schweizerin, der hier heiraten möchte und dazu entsprechende Papiere aus seinem Heimatort braucht, deren Beglaubigung sehr lange dauert, während gleichzeitig seine Aufenthaltsbewilligung ausläuft. Ich denke aber auch an eine Sozialhilfe-

empfängerin, die das Gefühl hat, dass ihr Leistungen, auf die sie Anspruch hätte, zu Unrecht vorenthalten werden. Oder an Menschen, die bei einer Personenkontrolle das Vorgehen der Polizei als Übergriff wahrnehmen. Oder an Personen, die Schwierigkeiten mit ihrem Vormund haben und der Ansicht sind, sie hätten diese Massnahme gar nicht nötig. Rund ein Viertel unserer Fälle betrifft das Sozialdepartement und hier zu einem grossen Teil die Sozialhilfe. Und bei etwa einem Fünftel der Geschäfte ist das Polizeidepartement angesprochen. Neben Bussen und Bewilligungen geht es häufig um Fragen der Angemessenheit des Vorgehens der Polizei bei Verhaftungen und Personenkontrollen oder um Schwierigkeiten bei Strafanzeigen.

*In der Stadt Zürich lebt ein grosser Prozentsatz von Menschen mit einem Migrationshintergrund. Entspricht die Zahl der Geschwistenden, welche hierher kommen, ungefähr dem Anteil der Ausländerinnen und Ausländer, die in der Stadt Zürich wohnen?*

■ Der Anteil der ausländischen Bevölkerung beträgt rund 30 Prozent. Dem entspricht auch ungefähr der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer in unseren Sprechstunden. Mir ist in diesem ersten Jahr aufgefallen, dass sehr selten Zugewanderte aus dem Balkan zu uns kommen. Ich frage mich, ob das daran liegt, dass hier die eigenen Netze besonders gut funktionieren, oder ob es eher damit zu tun hat, dass bei Problemen mit Behörden das Misstrauen gegenüber einer offiziellen, vom Parlament gewählten Stelle besonders gross ist.

*Welches sind die Anliegen, die von Menschen mit einem Migrationshintergrund vorgebracht werden?*

■ Viele direkte Migrationsfragen betreffen den Kanton mit dem zuständigen Migrationsamt. Hier findet eine enge Kooperation mit der kantonalen Ombudsstelle statt. (Dies macht deutlich, wie wichtig es ist, auf allen staatlichen Ebenen Ombudspersonen zu haben.) Mit rein ausländerrechtlichen Fragen haben wir daher wenig zu tun. Es zeigt sich aber, dass sich der Status eines Ausländers auf Schwierigkeiten, mit welchen Menschen generell konfrontiert sein können, zusätzlich erschwerend auswirkt. Und bei Konflikten mit Behörden (z.B. Polizei, Verkehrskontrollen) sind Menschen anderer Hautfarbe überdurchschnittlich oft betroffen.

■ Der Status eines Ausländers wirkt sich auf Schwierigkeiten, mit welchen Menschen generell konfrontiert sein können, zusätzlich erschwerend aus. ▶

*Verhält sich die Verwaltung gegenüber Ausländern und Ausländerinnen tendenziell anders?*

■ Es gehört zum Selbstverständnis der Stadt Zürich, eine weltoffene, ausländerfreundliche Stadt zu sein. Das heisst aber nicht, dass die einzelne Person nicht trotzdem negative Erfahrungen machen und sich diskriminiert fühlen kann. Es wäre völlig falsch, dies zu verneinen oder zu verniedlichen. Vergessen wir aber dabei nicht die in jeder Beziehung grosse Vielfalt und Verschiedenheit der Ausländerinnen und Ausländer in Zürich. Bisher traf ich in meiner Arbeit auf keine latente Ausländerfeindlichkeit, viel eher von Fall zu Fall auf Missverständnisse, mangelndes Wissen und fehlende Sensibilität, aber auch in Einzelfällen auf vorschnelles Reagieren auf das uns weniger geläufige Äussere eines Menschen, also unter anderem auch auf eine nicht-weiße Hautfarbe.

■ Bisher traf ich in meiner Arbeit auf keine latente Ausländerfeindlichkeit, viel eher von Fall zu Fall auf Missverständnisse, mangelndes Wissen und fehlende Sensibilität. ▶

*Wir können also sagen, dass nur ein beschränkter Teil der Problemlagen migrationsspezifisch ist. Hat die Ombudsstelle vor allem mit sozial Schwächeren zu tun?*

■ Generell stellt sich bei allen Menschen die Frage: Wie sind sie aufgewachsen? Kommen sie aus einem sicheren Umfeld oder haben sie seit ihrer Kindheit immer wieder Gefährdung, Armut, Existenzängste erfahren? Zu Ihrer Vermutung: Nein. Es ist auffällig, wie breit gefächert sowohl Fragestellungen wie auch Hintergründe der Geschwistenden sind. Es meldet sich die Ärztin vom «Zürichberg», die Schwierigkeiten wegen einer Baubewilligung hat, der Coiffeur, welcher mit einer Werbebestimmung in Konflikt kommt, wie auch der Barbesitzer, der sich mit der Lebensmittelkontrolle streitet.

*Als Ombudsfrau sind Sie auch für die 20 000 Angestellten der Stadt Zürich eine Anlaufstelle. Was bieten Sie den Angestellten, die sich häufig mit schwierigen Situationen konfrontiert sehen, etwa wenn eine Person wegen eines Vorfalles emotional aufgebracht ist und ihren Frust an der Schalterbeamtin ablässt?*

■ Wenn jemand von einer Verwaltungsstelle zu uns kommt und erklärt, immer wieder mit einem bestimmten Problem konfrontiert zu sein und sich daher bezüglich anderer Verhaltensmöglichkeiten beraten lassen zu wollen, dann ist es im Sinne der Prävention sehr sinnvoll, dass die Ombudsstelle auch hier aktiv wird. Wir können die Verwaltung auch ein Stück weit zur Mitarbeit verpflichten. Prävention ist ein zentrales Anliegen meiner Tätigkeit als Ombudsfrau.

*Können Sie auch beim Erlass von Reglementen und Verordnungen präventiv wirken?*

■ Ich gehe in aller Regel vom Einzelfall aus, der mir vorgelegt wird. Bei Fragen, die nicht nur einen Einzelfall betreffen, sondern sich auf eine problematische allgemeine Regelung beziehen, habe ich die Möglichkeit, mit einer Empfehlung zur Änderung der Vorschriften an die zuständige Stelle oder direkt an die politischen Behörden zu gelangen.

*Reglemente werden nicht automatisch der Ombudsstelle vorgelegt?*

■ Nein, wir sind keine Stelle zur Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und Normen, sondern wirklich primär für Einzelfälle zuständig. Wenn wir jedoch aufgrund eines konkreten Falles feststellen, dass es Sinn macht, über den Einzelfall hinaus aktiv zu werden und entsprechende

Empfehlungen zu formulieren, machen wir das. Bisher bin ich damit auf sehr offene Ohren gestossen. Eine Ombudsstelle ist eine vorwiegend «weiche», auf Verhandlung und Vermittlung ausgerichtete Institution. Verfügungen erlassen oder aufheben kann sie nicht.

«Prävention ist ein zentrales Anliegen meiner Tätigkeit als Ombudsfrau.»

*Werden Ihre Empfehlungen befolgt?*

■ Meine Erfahrung ist bisher erfreulich positiv. Die Verwaltung zeigt sich in aller Regel bereit, unsere Vorschläge ernsthaft zu prüfen und grösstenteils auch zu übernehmen. Schwierig wird es, wenn die Schilderung des Sachverhaltes durch beide Parteien – ich denke etwa an Interventionen der Polizei – weit auseinander gehen. Dort gelangt die Ombudsstelle an Grenzen, da sie ja selber nicht dabei gewesen ist. Ich habe in diesem Jahr gelernt, dass es in solchen Fällen nicht ausschliesslich darum gehen muss, den genauen Sachverhalt zu rekonstruieren, sondern mit meiner Vermittlung die Parteien trotz ihrer ungunstigen Erfahrung miteinander wieder ins Gespräch, zu einer Aussprache oder gar Befriedung zu bringen.

*Erhalten Sie Rückmeldungen über die Empfehlungen, die Sie abgeben?*

■ Ich lege grossen Wert auf Rückmeldungen. Zur Glaubwürdigkeit unserer Stelle gehört neben fachlicher Kompetenz auch die Verbindlichkeit. Wenn wir beispielsweise im Winter erreichen, dass an einer gefährlichen Stelle im Frühling ein Fussgängerstreifen angebracht werden soll, dann fragen wir zur gegebenen Zeit auch nach, ob das geschehen ist. Oder wenn eine Amtsstelle im Einzelfall unserer Empfehlung folgt, wir aber zusätzlich geraten haben, Formulare oder Verträge generell anzupassen, dann verfolge ich diese Anpassungen auch bis zum Abschluss. Ich bin eine hartnäckige Ombudsfrau, was das Einlösen der Verbindlichkeit anbelangt. Auf der andern Seite möchte ich auch verstehen, wo sich Hindernisse auftun.



Deshalb ist es wichtig, regelmässig Aussprachen mit Schlüsselpersonen in der Verwaltung sowie mit den Departementsvorstehenden zu führen.

*Um von Ihrer konkreten Erfahrung her zum Generellen zu kommen: Was heisst für Sie «Öffnung der Verwaltung»?*

■ Grundsätzlich geht es um Transparenz, um eine bessere Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns. Zentral ist, dass das Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger, ernst genommen zu werden, von der Verwaltung respektiert wird. Ich glaube den Menschen, die mir in der Sprechstunde sagen, der negative Entscheid oder der geforderte Geldbetrag sei das eine, aber schwerer wiege das Gefühl, nicht ernst genommen zu werden.

Meine Forderung nach Transparenz bezieht sich vor allem auch auf die unterschiedlichen Rollen, die der Staat einnimmt. Es ist wesentlich, dass die Betroffenen jeweils wissen, ob ihnen die Verwaltung hoheitlich gegenüber tritt – zum Beispiel Steuern erhebt, eine Aufenthaltsbewilligung verweigert –, und welche Rechte zur Anfechtung des Entscheids allenfalls bestehen, ob sie finanzielle Mittel verteilt und Unterstützung gewährt, oder ob sie etwa Auskünfte erteilt, Expertenwissen vermittelt, also ein Angebot im Sinne einer Dienstleistung anbietet. Staatliches Handeln verlangt vermehrt eine Rollenklärung auf beiden Seiten. Heute, wo die Ökonomisierung staatlichen Handelns wie auch der Vorrang der Finanzen voranschreiten, bleiben solche Klärungen aber oft auf der Strecke. Oder noch schlimmer: Bisher selbstverständlich gewährte Rechte, wie etwa die Begründung eines ablehnenden Entscheids, sollen nur noch gegen Entgelt

## **Transparenz lorsque l'Etat agit**

*Les services de médiation sont des institutions auprès desquelles citoyennes et citoyens peuvent s'adresser lorsque des problèmes surgissent avec une autorité. Dans cette optique, les administrations cantonales et communales qui disposent de tels services sont des précurseurs en matière d'ouverture et de transparence au sein des pouvoirs publics. Claudia Kaufmann nous a accordé une interview. Elle a près de 20 ans d'expérience dans l'administration fédérale. Depuis de nombreuses années, elle s'est engagée pour l'égalité de traitement entre homme et femme et pour une politique anti-discriminatoire. Depuis une année, elle est médiatrice de la Ville de Zurich. A son avis une administration «ouverte» est organisée de telle manière que les affaires de l'Etat sont transparentes, que les citoyens les prennent au sérieux et que les autres services et les personnes qui ont affaire avec elle sont très conscients des rôles de chacun. Elle plaide pour un processus anticyclique: on devrait accorder au personnel du service public le temps de réfléchir de manière critique au sujet de sa mission. De cette façon, on pourrait alors utiliser les latitudes existantes de manière très compétente et dans l'intérêt des citoyens.*



erfolgen. So sieht, um dieses Mal ein Beispiel auf Bundesebene zu nennen, der aktuelle Vernehmlassungsentwurf für das neue Kulturförderungsgesetz vor, dass die begründete und anfechtbare Verfügung zur Ablehnung der finanziellen Unterstützung von kulturellen Projekten kostenpflichtig werden soll. Dies scheint mir rechtsstaatlich bedenklich und für eine transparente, nachvollziehbare Verwaltung schädlich.

*Wenn nun eine Verwaltungsstelle, zum Beispiel die Schulbehörde, nicht in der Lage ist, sich für alle Bevölkerungsgruppen verständlich auszudrücken, handelt es sich da auch um ungeklärte Rollen?*

■ Zum einen stellt sich die Frage der Tauglichkeit von Instrumenten. Ist etwa die Information so ausgestaltet, dass diejenigen, die man ansprechen möchte, auch tatsächlich angemessen angesprochen werden? Zum andern kann es durchaus um Fragen von Rollenklärung gehen. Gerade im Schulbereich, wo heute die Mitwirkung der Eltern verstärkt vorausgesetzt oder zumindest gewünscht wird, kann ein Konfliktpotenzial entstehen. Da gibt es Eltern, die möchten sich das Recht herausnehmen, vermehrt Einfluss zu nehmen.

Andere wiederum vertreten, es sei Aufgabe der Schule, sich um Bildung und Erziehung zu kümmern. Das kann von beiden Seiten als einschneidend erfahren werden, sowohl von Lehrkräften wie auch von Eltern. Ein Teil des Konfliktpotenziales liegt sicher darin, dass die Erwartungen und Wunschvorstellungen sowie die dahinter stehenden Werte nicht genügend reflektiert, ausgesprochen und auch ausdiskutiert werden. In unter-

«Die Menschen, die in Verwaltungen arbeiten, sollten sich genügend Zeit nehmen können, ihre Rolle und Aufgabe regelmässig kritisch zu reflektieren.»

schiedlichen Kulturen oder sozialen Milieus gibt es auch unterschiedliche Auffassungen, wie Eltern sich in Bezug auf die Schule verhalten (sollen). Es geht nicht zuletzt auch um die Frage von Mehrheiten und Minderheiten. Wer hat sich wem anzupassen? Wer hat welche Vorleistungen zu erbringen? Wer hat welche Rücksichten zu nehmen? Ich bin überzeugt, dass sich Minderheiten in einer Mehrheitsgesellschaft anzupassen haben und sich an Normen zu halten haben. Ich bin aber genauso überzeugt, dass Vorleistungen, z.B. die Schaffung von Rahmenbedingungen und das Verständnis für Minderheiten, von der Mehrheit auszugehen haben.

*Sie waren viele Jahre in der Gleichstellungsarbeit tätig. Das sogenannte «Gender Mainstreaming» soll die Verwaltung für entsprechende Fragen sensibilisieren. Welche Lehren können daraus gezogen werden, wenn wir die Chancengleichheit von Migrantinnen und Migranten fördern möchten? Könnten konkrete Instrumente übernommen werden?*

■ Dem «Gender Mainstreaming» liegt die Idee zugrunde, dass Männer und Frauen über kulturelle und soziale Differenzen hinweg unterschiedliche Interessen und Lebenssituationen haben. Diese geschlechtsspezifischen Unterschiede sind bei allen Fragen auf der politischen, strukturellen und ressourcenorientierten Ebene mitzubedenken und mitzubersichtigen – und zwar von Anfang an. Analog dazu können auch Minderheitsanliegen berücksichtigt werden. Die Frage von guten Instrumenten ist das eine. Mindestens so wichtig ist es jedoch, dass Menschen Schlüsselpositionen einnehmen, die Sensibilität für solche Fragestellungen haben. Sie müssen hartnäckig sein und uneitel genug, um sich für diese Grundwerte langfristig und konsequent einzusetzen, völlig unabhängig von anders lautenden Trends oder jeweiligen Modeerscheinungen.



• Gute Instrumente sind das eine. Mindestens so wichtig für das «Mainstreaming» ist es jedoch, dass Menschen Schlüsselpositionen einnehmen, die die Sensibilität für solche Fragestellungen haben. »

*Heute fallen entsprechende Programme mit dem Argument «nice to have» dem Sparen zum Opfer. Wie beurteilen Sie das?*

■ Das finanzielle Argument ist eines der kurzsichtigsten – und bequemsten, weil es oftmals jegliche inhaltliche Auseinandersetzung verhindert. Ich bin mir nicht sicher, ob der Verweis aufs Sparen nicht oft geradezu willkommen ist, um Anliegen zu kappen, die lästig erscheinen oder die einen bestimmten Aufwand erfordern, seien es die Verwirklichung der Chancengleichheit der Geschlechter, Forderungen der sozialen Gerechtigkeit, eine menschenwürdige Flüchtlingspolitik. Der kritische Blick, den uns das «Gender Mainstreaming» lehrt, sollte gerade auch solche Sparprogramme hinterfragen.

Was wäre Ihr Wunsch für eine «offene» Verwaltung?

■ Ich wünsche mir etwas gegenwärtig Antizyklisches: Die Menschen, die in Verwaltungen arbeiten, sollten sich genügend Zeit nehmen können, ihre Rolle und Aufgabe regelmässig kritisch zu reflektieren. Es wird immer wieder von Sachzwängen gesprochen, gemäss denen sich staatliches Handeln auf eine bestimmte Weise aufdränge. Sachzwänge gibt es meines Erachtens so nicht. Es geht um Rahmenbedingungen, die ver-

ändert bzw. beeinflusst werden können, und zwar stets mit politisch motivierten Entscheiden. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen den Spielraum, der in den Verwaltungen immer vorhanden ist, fachlich kompetent und kreativ nutzen können. Ich bin überzeugt, damit werden die Entscheide auch transparenter, nachvollziehbarer und sachgerechter. Die Lähmungen, die rigorose, wiederholte Sparprozesse mit sich bringen, gehen an die Substanz einer gut funktionierenden Verwaltung. Hier ist sowohl im Interesse der staatlichen Institutionen wie vor allem aber auch im Interesse der Bürgerinnen und Bürger Gegensteuer zu geben.

*Herzlichen Dank für das Gespräch!*

