

Mitbericht

der Rechnungsprüfungskommission (RPK)

zu den finanzpolitischen Aspekten der Untersuchung «Logistikzentrum Hagenholz»

zuhanden der Sonderkommission
Entsorgung und Recycling Zürich (SoKo ERZ)
der Geschäftsprüfungskommission (GPK)
betreffend Untersuchung «Logistikzentrum Hagenholz»

G E H E I M

bis zum Ablauf der Sperrfrist

31. Oktober 2016

SPERRFRIST: Donnerstag, 7. September 2017, 11.00 Uhr
--



Inhaltsverzeichnis

Logistikzentrum Hagenholz. Mitbericht RPK

Vorwort	3
1. Auftrag	4
2. Vorgehen	4
3. Untersuchung Logistikzentrum Hagenholz: Ausgangslage	5
4. Umfang der Kreditüberschreitung	7
5. Projektierung, Kreditbeschluss, Realisierung	8
5.1 Projektierung	8
5.2 Kommissionsberatung und Beschlussfassung im Gemeinderat	10
5.3 Realisierung – Kreditüberschreitung – Verzicht auf Krediterhöhung	13
5.4 Zuteilung von Investitionsausgaben auf Unterhalt	19
5.5 Übersicht über den Verpflichtungskredit	24
6. Umgang von ERZ mit Investitionsprojekten	24
7. Weitere Aspekte	27
7.1 Vorgehen ERZ nach Aufdeckung der Verfehlungen	27
7.2 Strafrechtliche Aspekte	28
8. Schlussbemerkungen	29
8.1 Feststellungen der RPK	29
8.2 Empfehlungen	30
9. Quellenverzeichnis	31
9.1 Grundlagen des Mitberichts	31
9.2 Aktenverzeichnis (gemäss Fussnoten)	32



Vorwort

Der Mitbericht der Rechnungsprüfungskommission (RPK) zuhanden der Sonderkommission Entsorgung und Recycling Zürich (SoKo ERZ) wurde im September und Oktober 2016 erstellt. Im Juni 2017 wurden im Hinblick auf die Publikation des Mitberichts redaktionelle Anpassungen vorgenommen (Schutz Persönlichkeitsrechte). Aufgrund von Unterlagen und Erkenntnissen, die der RPK im Herbst 2016 noch nicht vorlagen, wurden folgende Anmerkungen zum Mitbericht notwendig:

1. **Umfang der Kostenüberschreitung (Kapitel 4).** Im Februar 2017 hatte die Finanzkontrolle bei der Prüfung von Kreditabrechnungen von ERZ festgestellt, dass Ausgaben für das Logistikzentrum Hagenholz auf andere Projekte verbucht worden waren (siehe Abschlussbericht, Kapitel 10). Das Tiefbau- und Entsorgungsdepartement (TED) ging von Fehlverbuchungen im Umfang von CHF 400 000 aus. Die Kostenüberschreitung des Objektkredits Logistikzentrum Hagenholz erhöhte sich damit von CHF 14,7 Mio. auf CHF 15,1 Mio.
2. **Erweiterung Rechenzentrum (Kapitel 5.1).** Aus Unterlagen, die der SoKo ERZ im Jahr 2017 zugestellt wurden, geht hervor, dass zu Beginn der Planung des Backup-Rechenzentrums von OIZ im Jahr 2008 von einem Flächenbedarf für das Rechenzentrum von 600 Quadratmetern ausgegangen worden war. In der zweiten Hälfte des Jahres 2009 wurde zwar eine Erweiterung des Rechenzentrums um ein drittes Geschoss geprüft, aber verworfen (siehe dazu Kapitel 3.1 und 3.2 des Abschlussberichts).
3. **Kreditüberschreitung. Gründe (Kapitel 5.3).** Aufgrund der im Juni 2017 vorliegenden Unterlagen können keine Angaben zu den Ursachen der Kreditüberschreitung gemacht werden. Es ist zwar anzunehmen, dass die kurz vor Abschluss der Weisung beschlossene Verschiebung des Standorts des Rechenzentrums vom ehemaligen Personalgebäude in den südlichen Teil des Areals zu einer neuen Kostenzusammensetzung und zu Mehrkosten geführt haben. Die in der Administrativuntersuchung aufgeführten Gründe, die zwei Drittel der Kostenüberschreitung erklären sollen, sind jedoch in Frage zu stellen. Festgestellt werden kann jedoch, dass dem von ERZ im November 2009 eingereichten Kreditantrag für den Bau der Logistikzentrums Hagenholz nicht einmal eine Kostenschätzung zugrunde lag (siehe Kapitel 3.2 Abschlussbericht).

Diese Anmerkungen ändern nichts an den Feststellungen und Empfehlungen des Mitberichts.

Rechnungsprüfungskommission, 26. Juni 2017



1. Auftrag

Die SoKo ERZ der Geschäftsprüfungskommission (GPK) hatte die Rechnungsprüfungskommission (RPK) im Juni 2016 gebeten, einen Mitbericht zu den finanzrechtlichen und finanzpolitischen Aspekten der Vorfälle rund um den Bau des Logistikzentrums Hagenholz zu erstellen. Der Auftrag wurde im Sommer 2016 zwischen RPK und GPK bereinigt und am 29. August 2016 von der GPK verabschiedet. Es wurde vereinbart, dass der Mitbericht Ende Oktober 2016 der SoKo ERZ übergeben wird.

Gemäss Auftrag sind im Mitbericht folgende Themen zu bearbeiten:

1. Vorbereitung der Weisung durch ERZ und TED, Einfragen Stadtrat
2. Weisung des Stadtrats vom 9. Dezember 2009: Finanzrechtliche Prüfung
3. Kommissionsberatung und Beschlussfassung im Gemeinderat, Projektstand, Kostenvoranschlag
4. STRB 141/2010 und folgende: Instandhaltungsarbeiten Kehrlichtheizkraftwerke, Ausgabenbewilligung
5. Abgrenzung von Objektkrediten, finanzrechtliche Prüfung der Anträge von ERZ/TED, gebundene und nicht gebundene Ausgaben
6. Vorgehen ERZ/TED nach Kostenwarnung 2012
7. Vorgehen ERZ/TED nach Start, Zwischenbericht und Abschluss der Revision Beschaffungs- und Submissionswesen ERZ/Abteilung Bau-/Gebäudemanagement
8. Jährliche Nachführung der Übersicht über den Verpflichtungskredit

Nicht behandelt wurden Fragen zu den Vergaben und zur Geschäftsführung, soweit sie nicht direkt mit obigen Fragestellungen in Verbindung stehen.

2. Vorgehen

Für den Mitbericht standen der RPK die folgenden Unterlagen zur Verfügung:

- Revisionsbericht 169/2015 der Finanzkontrolle vom 17. Dezember 2015 (Prüfung des Beschaffungs- und Submissionswesens von ERZ)
- Bericht der Administrativuntersuchung von Stokar+Partner (S+P) mit Anhängen vom 26. April 2016
- Unterlagen der «Sonderkommission ERZ» der GPK (SoKo ERZ) und der Beratungen der RPK



- Protokolle und Unterlagen der vorberatenden Kommission SK PD/TED/DIB, 2009 bis 2010
- Debatte im Gemeinderat: Audioprotokolle vom 26. Mai 2010

Während der Erarbeitung des Mitberichts erhielt die RPK folgende weitere Unterlagen:

- Revisionsbericht 117/2016 der Finanzkontrolle vom 25. August 2016 (Prüfung Zwischenabrechnung Teilkredit Logistikzentrum Hagenholz)
- Medienmitteilung des Vorstehers TED vom 4. Oktober 2016 (Abschlussbericht zu Verfehlungen bei ERZ)
- Geheimer Abschlussbericht des TED über die Verfehlungen bei ERZ zuhanden des Stadtrats vom 21.9.2016 mit diversen Unterlagen

Die RPK beauftragte eine Redaktionskommission, den Entwurf des Mitberichts zu verfassen. Präsident der Redaktionskommission war der Referent des TED Florian Utz (SP), weitere Mitglieder waren der RPK-Präsident Walter Angst (AL), der RPK-Vizepräsident Michael Baumer (FDP) und Stefan Urech (SVP). Die Redaktionskommission reichte dem TED am 5. September 2016 weitere Fragen ein. Die Antworten des TED diskutierte die RPK am 19. September 2016. Die Redaktionskommission reichte dem TED ergänzende Fragen ein und stellte der RPK den Berichtsentwurf am 20. Oktober 2016 zu. Die RPK diskutierte den Bericht am 24. Oktober 2016 und verabschiedete die bereinigte Version am 31. Oktober 2016. Auf die Einholung einer Stellungnahme der Verwaltung vor Zustellung des Mitberichts an die SoKo ERZ wurde aufgrund des engen Zeitplans verzichtet.

3. Untersuchung Logistikzentrum Hagenholz: Ausgangslage

Die Gemeinde hat am 26. September 2010 dem Objektkredit von CHF 72,1 Mio. für den Bau des Logistikzentrums Hagenholz zugestimmt. Der Objektkredit setzte sich zusammen aus dem Teilkredit Bau (CHF 66,35 Mio.) und dem Teilkredit IT-Betriebseinrichtungen Rechenzentrum Hagenholz (CHF 5,75 Mio.).

Der «Teilkredit Bau» für Abbruch, Neuerstellung und Aufstockung Fahrzeugeinstellhalle (LGZ), die Erstellung eines zweiten Rechenzentrums (LRZ) und Umbauten im Verwaltungsgebäude (Kopfbau) erhöhte oder verminderte sich gemäss Abstimmungsvorlage entsprechend der Änderung des Baukostenindex zwischen der Aufstellung des Kostenvorschlages (Preisbasis Oktober 2009) und der Bauausführung.



Das Rechenzentrum (LRZ) wurde im März 2012 an OIZ übergeben. Das Logistikzentrum (LGZ) wurde in zwei Schritten in Betrieb genommen: Die neue Fahrzeug-Einstellhalle am 26. August 2013, die Büros und Garderoben am 31. Dezember 2013.

Nach der Zwischeninformation der Finanzkontrolle zur Revision des Beschaffungswesens von ERZ (Revisionsbericht 169/2015) wurden die schon weit fortgeschrittenen Umbauten des Verwaltungsgebäudes (Kopfbau) im September 2015 sistiert. Empfang, neues Personalrestaurant und Arztpraxis wurden im November 2015 in Betrieb genommen. Noch nicht ausgeführt sind der Innenausbau des Besucherzentrums und die Umgebungsarbeiten.

Im August und September 2015 prüfte die Finanzkontrolle das Beschaffungs- und Submissionswesen von Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ). Die ausserordentliche Prüfung umfasste die Beurteilung der Prozesse und Systeme des Beschaffungswesens (internes Kontrollsystem) und die Einhaltung der Rechtsgrundlagen (Compliance). Im Verlauf der Prüfung stellte die Finanzkontrolle zudem fest, dass Rechnungen für den Bau des Logistikzentrums auf der Laufenden Rechnung statt auf dem Investitionskonto verbucht worden waren.

Nach der Zwischeninformation über die Prüfergebnisse vom 10. September 2015 durch die Finanzkontrolle erteilte die Geschäftsleitung von ERZ am 23. September 2015 den Auftrag zur Erstellung eines internen Prüfungsberichts zum Projekt Logistikzentrum Hagenholz. Der Prüfungsbericht vom 11. Dezember 2015 kam zum Schluss, dass insgesamt ein Betrag von CHF 3,73 Mio. von der Laufenden Rechnung auf das Investitionskonto verbucht werden muss. Es wurde mit einer Kreditüberschreitung von CHF 9,7 Mio. gerechnet.¹

Der Revisionsbericht der Finanzkontrolle zum Beschaffungs- und Submissionswesen von ERZ (Revisionsbericht Nr. 169/2015) wurde der Verwaltung am 17. Dezember 2015 übergeben. Gleichentags informierte der Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements (TED) die Öffentlichkeit über «Versäumnisse im Kehrichtheizkraftwerk Hagenholz» und kündigte eine Administrativuntersuchung Logistikzentrum Hagenholz an. Die Aufsichtskommissionen des Gemeinderats (GPK und RPK) wurden am Vortag informiert.²

Stadtrat Filippo Leutenegger gab die Administrativuntersuchung beim Basler Ingenieurunternehmen Stokar+Partner in Auftrag. Dieses übergab seinen Bericht am 26. April 2016 dem Auftraggeber.

1 Administrativuntersuchung, Anhang 17, Interner Prüfungsbericht ERZ, Projekt Logistikzentrum Hagenholz vom 11. Dezember 2015.

2 Die GPK hat schon im Sommer 2015 von einer anonymen Quelle Kenntnis erhalten von Unregelmässigkeiten im Beschaffungswesen und beim Bau des Logistikzentrums Hagenholz.



Um dem Gemeinderat einen Antrag auf eine Erhöhung des Objektkredits für das Logistikzentrum Hagenholz stellen zu können, erstellte ERZ eine Zwischenabrechnung des Teilkredits.³ Die Finanzkontrolle prüfte die Zwischenabrechnung.⁴

Der Stadtrat nahm am 28. September 2016 zustimmend vom geheimen «Abschlussbericht über die Verfehlungen bei ERZ Entsorgung + Recycling Zürich im Zusammenhang mit der Umsetzung des Projekts Logistikzentrum Hagenholz» des TED Kenntnis. Am 4. Oktober 2016 informierte der Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements (TED) die Öffentlichkeit mit einer Medienmitteilung über den Abschlussbericht.

4. Umfang der Kreditüberschreitung

Die von ERZ erstellte Zwischenabrechnung Teilkredit Logistikzentrum Hagenholz (ERZ Abfall, Investitionskonto Nr. 500006) vom 26. Mai 2016 weist Ausgaben von CHF 81,06 Mio. aus. Darin enthalten sind in den Jahren 2009 bis 2016 auf der Laufenden Rechnung verbuchte Investitionsausgaben für das Logistikzentrum Hagenholz von CHF 9,71 Mio. (inkl. MWST).

Die Gemeinde hat für den Bau des Logistikzentrums (ohne Organisation und Informatik Zürich OIZ) einen Teilkredit von CHF 66,35 Mio. beschlossen. Dieser erhöht sich um die Bau- teuerung von CHF 2,04 Mio. auf CHF 68,39 Mio. Die Zwischenabrechnung von ERZ vom 26. Mai 2016 weist eine Kreditüberschreitung von CHF 12,67 Mio. aus (18,52 %).

Die Finanzkontrolle hat die Zwischenabrechnung Teilkredit Logistikzentrum Hagenholz geprüft. Im Rahmen einer vertieften Belegkontrolle sind neben den bereits fälschlicherweise auf der Laufenden Rechnung gebuchten und in der Zwischenabrechnung enthaltenen Belegen total 27 weitere Belege von 17 verschiedenen Kreditoren über eine Summe von CHF 238 078 gefunden worden, die gemäss Buchungstext dem Logistikzentrum (Investitionsrechnung) zuzuordnen sind. Die durch den Stadtrat veranlassten Abklärungen zu den auf der Laufenden Rechnung verbuchten Investitionsausgaben von CHF 9,71 Mio. ergaben einen Betrag von CHF 205 974, der auf der Laufenden Rechnung verbucht werden kann und somit nicht in der Kreditabrechnung auszuweisen ist. Gemäss dem Revisionsbericht der Finanzkontrolle zur Zwischenabrechnung sei die Schlussabrechnung des Teilkredits Logistikzentrum Hagenholz durch diese Differenzbeträge zu ergänzen.

Im September 2015 ist der Innenausbau des Besucherzentrums (Kopfbau) gestoppt worden. Die noch ausstehenden Kosten für den Innenausbau sind im Rahmen der Administrativun-

3 Rückfragen RPK vom 5.9.2016, Beilage 61, ERZ Abfall. Teilkreditabrechnung Anteil ERZ (ohne OIZ) vom 26.5.2016.

4 Revisionsbericht 117/2016 vom 25. August 2016.



tersuchung auf rund CHF 2 Mio. geschätzt worden. Diese sind der in der Teilkreditabrechnung von ERZ ausgewiesenen Kreditüberschreitung hinzu zu rechnen.

Unter Berücksichtigung der in der Zwischenabrechnung von ERZ ermittelten Kostenüberschreitung (CHF 12,67 Mio.), den im Bericht der Finanzkontrolle erwähnten Differenzbeträgen (plus CHF 238 078, minus CHF 205 974) und den ausstehenden Kosten von rund CHF 2 Mio. ergibt sich eine Kreditüberschreitung von rund 14,7 Mio. Franken. Bezogen auf den Teilkredit Bau Logistikzentrum Hagenholz von CHF 68,39 Mio. (inkl. Bauteuerung) entspricht das einer Kostenüberschreitung von 21,49 %.

5. Projektierung, Kreditbeschluss, Realisierung

5.1 Projektierung

Im März 2006 hat die Geschäftsleitung von ERZ das Projekt für die Sanierung der Fahrzeugeinstellhalle und der den hygienischen Anforderungen nicht mehr genügenden Garderoben gestartet. Es wurde mit Investitionen von CHF 8 Mio. gerechnet.

Im Dezember 2007 ist ein Projektänderungsantrag zu der im Januar 2007 geplanten Erweiterung des Projekts um ein Bürogeschoss zur Einhaltung der Lärmschutzverordnung gegenüber der Nachbarschaft von der Geschäftsleitung von ERZ gutgeheissen worden. Es wurde mit Investitionen von CHF 30 Mio. gerechnet.

Im Mai 2008 wurde das Backup-Rechenzentrum von OIZ neu in das Projekt einbezogen (Meilensteinfreigabe vom 26. Mai 2008). Ausser der Meilensteinfreigabe liegen der RPK keine schriftlichen Dokumente zu diesem weitreichenden Grundsatzentscheid aus dem Jahr 2008 vor.

Am 28. April 2009 hat Stadträtin Ruth Genner (Vorsteherin TED) per Verfügung einen Projektierungskredit über CHF 966 000 (Preisstand Oktober 2008) für «Architektur- und Ingenieurleistungen zur Vorbereitung und Realisierung eines Schallschutzes, von Garderoben, Verwaltungsarbeitsplätzen, einer Fahrzeugeinstellhalle sowie zur Schaffung eines Rechenzentrums für die OIZ» bewilligt. Der Projektierungskredit liegt knapp unter der maximalen Finanzkompetenz der Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements (CHF 1 Mio.).

Nach Abschluss des Vorprojekts und der Erstellung des Weisungsentwurfs durch ERZ ist am 24. November 2009 ein Projektänderungsantrag von der Geschäftsleitung von ERZ genehmigt worden. Folgende Projekterweiterungen sind im Antrag aufgeführt:

1. Das gesamte Projekt wurde in der südlichen Richtung erweitert bis Ende Recyclinghof.
2. Zusätzlich in das Projekt aufgenommen wurde das Rechenzentrum OIZ.



3. Der Hauptempfang und ein Besucherzentrum wurden zusätzlich in das Projekt aufgenommen.

Es ist unklar, welche dieser Projektänderungen in der Kostenberechnung der Weisung enthalten sind.

Im Projektänderungsantrag vom 24. November 2009 nicht oder nicht explizit erwähnt worden sind folgende Änderungen vom November 2009 bzw. Januar 2010:

1. Verschiebung des Rechenzentrums vom bestehenden Kopfbau im Norden in die südliche Erweiterung des neuen Hauptbaus.⁵
2. Erweiterung des Rechenzentrums um eine zusätzliche Fläche von rund 700 m² zur Vermietung an ein privates Unternehmen.⁶

Der Projektstand, auf dem der dem Stadtrat vorgelegte Kreditantrag basiert, ist nicht dokumentiert. Es liegt nur eine Kostenschätzung der Firma A vom 22. Januar 2010 vor. Da die Verschiebung und Erweiterung des Rechenzentrums nach Fertigstellung des Vorprojekts und des Kostenvoranschlags⁷ beschlossen wurde, ist davon auszugehen, dass die Mehrkosten für diese beiden Projektänderungen nicht im Kreditantrag enthalten sind.

Am 9. Dezember 2009 hat der Stadtrat den Objektkredit über CHF 72,1 Mio. zuhanden des Gemeinderats verabschiedet. Die Finanzverwaltung hat den Antrag des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements vorgängig geprüft und ihr Einverständnis erklärt. Einen Bericht hat die Finanzverwaltung nicht erstellt.

Feststellungen/Empfehlungen

1. Bei Bauvorhaben mit einem Ausgabenvolumen, das CHF 10 Mio. übersteigt, ist es ständige Praxis, dass der Stadtrat und/oder der Gemeinderat einen Projektierungskredit verabschieden. Einen solchen Antrag hat das TED im Falle des Logistikzentrums Hagenholz nicht gestellt.
2. ERZ hat dem TED und dem Stadtrat einen Objektkredit zur Beschlussfassung unterbreitet, der nicht auf einem soliden und eingefrorenen Projektstand basierte.

5 Abschlussbericht an Stadtrat, Beilage 11, Stellungnahme vom 5. Juli 2016 «Logistikzentrum Hagenholz – weitere Abklärungen bezüglich des Rechenzentrums», Ziff. 9, Seite 2: Der neue Standort für das Rechenzentrum wurde am 30. September 2009 von der GL-ERZ gutgeheissen.

6 Administrativuntersuchung, Anhang 47, Fragen von S+P an ERZ, Frage 32, Antworten von B. Z. und P. N.: «Die zusätzlichen Rechenzentrumsflächen sind anlässlich einer Steuerausschusssitzung OIZ/ERZ anfangs 2010 beantragt und freigegeben worden. Von der Sitzung ist kein Protokoll erstellt worden».

7 Administrativuntersuchung, Anhang 48, Befragung B. Z. vom 14.1.2016, Seite 6: «Die Projektänderung erfolgte jedoch nach der Erarbeitung des Vorprojekts inkl. KV bzw. kurz vor der Weitergabe der Weisung an die Regierung».



3. Die im Verfahrenshandbuch für allgemeine Hochbauvorhaben der Stadt Zürich⁸ festgehaltenen Vorgaben für die Projektierung und die Erstellung des Kreditantrags sind nicht beachtet worden (Verfahrenshandbuch Schritt 7). Es lag insbesondere kein Bauprojekt mit Kostenermittlung vor.
4. In der Kostenaufstellung der Weisung fehlen sowohl der Zuschlag der Bauherrschaft für Ungenauigkeit der Berechnungsgrundlagen (5 %), als auch der Zuschlag für Unvorhergesehenes (5 bis 10 %).
5. Die gravierenden Mängel des Kreditantrags von ERZ haben weder das TED, die für den Mitbericht verantwortliche Finanzverwaltung noch der Stadtrat erkannt. Die Weisung ist weder vom TED noch vom Stadtrat mit der nötigen Sorgfalt geprüft worden. Die Prüfprozesse des TED und des Stadtrats müssen überprüft werden.

5.2 Kommissionsberatung und Beschlussfassung im Gemeinderat

Die vorberatende Kommission des Gemeinderats hat am 21. Januar 2010 mit der Beratung des Objektkredits für das Logistikzentrum Hagenholz begonnen. Sowohl der Direktor von ERZ als auch der Direktor von OIZ drängten auf einen Abschluss am 4. März 2010, damit die Volksabstimmung am 10. Juni 2010 stattfinden könne. Wegen unbefriedigenden Ausführungen der Verwaltung zur Nutzung der Abwärme des Rechenzentrums und den Fragen zu den finanziellen Aspekten konnte dieser Zeitplan nicht eingehalten werden.

Im Rahmen der Kommissionsberatung sind die folgenden Fragen zu den finanziellen Aspekten der Weisung diskutiert worden:

1. Fehlen von Reserven für Unvorhergesehenes und Projektänderungen der Bauherrenvertretung in der Kostenaufstellung.
2. Differenz zwischen dem Kreditantrag des Stadtrats und der der Kommission abgegebenen Kostenschätzung.⁹
3. Grundlage des Kreditantrags. Gemäss Weisung basiert der Kreditantrag vom 9. Dezember 2009 auf *Kostenvoranschlägen*.¹⁰ Der Kommission abgegebenen worden ist jedoch eine Baudokumentation der Firma B sowie eine Kostenzusammenstellung der

8 Verfahrenshandbuch «Zürich baut gut und günstig» (STRB 1097/2005).

9 In der Weisung 2009/588 sind für die ERZ-Bauten Kosten von CHF 43,46 Mio. (exkl. MWST), in der der Kommission zugestellten Baudokumentation Vorprojekt Plus der Firma B vom 22. Januar 2010 (s. Administrativuntersuchung, Anhang 20) sind Kosten von CHF 43,578 Mio. (exkl. MWST) ausgewiesen.

10 Weisung 2009/588 vom 9. Dezember 2010, Seite 8, 4. Kosten: «Die einmaligen, neuen Kosten setzen sich, *basierend auf Kostenvoranschlägen*, wie folgt zusammen».



Firma A vom 22. Januar 2010 mit den Vermerken Kostenschätzung +/-15 % bzw. Vorprojekt 1:100 mit einer Genauigkeit von +/-15 %.¹¹

4. Berechnung der von OIZ an ERZ zu bezahlenden Miete.

Antworten ERZ auf Fragen zu finanziellen Aspekten der Weisung

Der ERZ-Mitarbeiter B. Z. nahm an den Kommissionssitzungen vom 4. und 18. März 2010 gemäss Protokoll wie folgt Stellung zu den aufgeworfenen Fragen:

Unvorhergesehenes: Im ERZ *«sei es üblich, den Posten <Unvorhergesehenes> direkt in die Zahlen einzurechnen»* (4. März 2010). *«Der Betrag von 72,1 Mio. Franken beinhalte durchschnittlich 5 % für Unvorhergesehenes. Diese setzen sich aus Positionen zusammen, die keinen Zuschlag hätten sowie aus Positionen, welche mit 5 oder 7 % Zuschlag berechnet seien. Die zusätzlichen 5 % für den vom Vizepräsidenten erwähnten Bauherrenzuschlag würden sie nicht benötigen. [...] Die ERZ würden wissen, was sie wollen. Sie hätten auf Zuschläge von generell 5 oder 10 % verzichtet und seien mit ihren Berechnungen auf der sicheren Seite».* (18. März 2010).

Differenz zwischen Kreditantrag und Kostenschätzung. ERZ würde *«ihre Zahlen laufend überprüfen [...]. Somit seien mit Stand 22. Januar 2010 die aktuellsten Zahlen erfasst».* (4. März 2010).

Grundlage des Kreditantrags. *«Die in der Weisung verwendeten Zahlen seien richtigerweise mit <Kostenvoranschlag> bezeichnet. Die Überschriften <Kostenschätzung, Genauigkeit +/-15 %> in den Beilagen 4 (Seite 26)¹² und 5 (Seite 39)¹³ vom 26.2.2010, seien falsch [...]. Seit 2006 seien sie an der Planung dieses Projekts, ihr Wissensstand darüber sei sehr hoch, alle Bedürfnisse seien bekannt. Deshalb würden die Zahlen auch tatsächlich einem <Kostenvoranschlag> entsprechen. Der Wissensstand des ERZ sei weiter, als sonst bei diesem Stand eines Vorprojekts üblich. Eigentlich seien sie sogar über den Stand eines Vorprojekts hinaus. [...] Der beteiligte Architekt kenne das Gelände sehr gut, habe schon andere Arbeiten auf dem Gelände erledigt und kenne auch die Infrastruktur und die Wünsche der ERZ sehr genau.»* (4. März 2010).

Für die mit OIZ vereinbarte Miete wurde die Detailkalkulation abgegeben und erläutert.¹⁴ Sie entspricht der Kostenmietkalkulation der IMMO (Immobilien Stadt Zürich).

11 Beratung SK PD/TED/DIB, Protokoll 20100318 Nr. 113, Beilage 9, Übersicht Unterlagen Hagenholz.

12 Administrativuntersuchung, Anhang 19, Baudokumentation Logistikzentrum Hagenholz, Stand 10/0/08.

13 Administrativuntersuchung, Anhang 20, Baudokumentation Rechenzentrum OIZ, Stand 10/01/22.

14 Rückfragen RPK vom 5.9.16, Antworten TED vom 19.9.2016, Beilage 67.



Information der vorberatenden Kommission über Projektänderungen

Die vorberatende Kommission ist von ERZ nicht darauf hingewiesen worden, dass nach Erstellung des Weisungsentwurfs noch Projektänderungen (Verlegung Rechenzentrum nach Süden) beschlossen worden sind. Die der Kommission abgegebenen Visualisierungen zeigen zwar das Rechenzentrum im Süden des Geländes. Hinweise auf die Weitervermietung sind in den Kommissionsunterlagen aber nicht zu finden.

Diese Informationen sind der Kommission bewusst vorenthalten worden, weil man – wie der Direktor von ERZ¹⁵ und B. Z.¹⁶ übereinstimmend festhalten – befürchtet habe, mit deren Weitergabe das ganze Projekt zu gefährden.

Abschluss der Weisung

Die vorberatende Kommission des Gemeinderats hat die Antworten der Verwaltung zu den finanziellen Aspekten der Weisung zur Kenntnis genommen.

Nicht geprüft worden ist, ob die Kosten für die mit einem Dispositivantrag verlangte Nutzung der Abwärme des Rechenzentrums über den Objektkredit finanziert werden können. Die Weisung wurde an der Kommissionssitzung vom 8. April 2010 (letzte Sitzung vor Abschluss der Legislatur) mit dem Dispositivantrag zur Nutzung der Abwärme des Rechenzentrums zuhanden des Gemeinderats verabschiedet.

Beschlussfassung im Gemeinderat

Der Gemeinderat hat am 26. Mai 2010 in neuer Zusammensetzung die Weisung beraten und den Kommissionsanträgen zugestimmt. In der Debatte ist darauf hingewiesen worden, dass es Fragen gegeben habe zur Kostenkalkulation. Man habe jedoch einen positiven Eindruck von der Projektleitung erhalten und gehe davon aus, dass das Projekt im Rahmen des Kreditantrags realisiert werden könne.¹⁷

Feststellungen/Empfehlungen

1. ERZ hat der vorberatenden Kommission die nach Erstellung des Kostenvoranschlags und der Weisung beschlossenen Projektanpassungen bewusst verschwiegen.

15 Administrativuntersuchung, Anhang 50, Protokoll der Befragung des Direktors von ERZ vom 24.2.2016, Seite 4: «Die Projektänderung wurde in der Weisung nicht mehr korrigiert, da man vor der Volksabstimmung keine Unruhe erzeugen wollte».

16 Administrativuntersuchung, Anhang 48, Protokoll der Befragung von B. Z. vom 14.1.2016, Seite 6: «Um das Projekt in der Bewilligungsphase nicht zu gefährden, wurden die Kosten nicht angepasst».

17 Audioprotokoll der Gemeinderatssitzung vom 26.5.2010, <http://audio.gemeinderat-zuerich.ch>.



2. Die Ausführungen des Gesamtprojektleiters zum Detaillierungsgrad des Kostenvoranschlags und den enthaltenen Reserven waren falsch.
3. Die Mängel des Kreditantrags von ERZ sind von der Kommission teilweise erkannt worden. Die Aussagen von B. Z. wurden jedoch nicht weiter hinterfragt.
4. Den vorberatenden Kommissionen des Gemeinderats wird empfohlen, bei der Behandlung von Bauvorhaben detaillierte Unterlagen zu den Grundlagen der Kreditanträge einzufordern (Bauprojekt mit Kostenermittlung). Solange Unklarheiten bestehen, soll die Weisung dem Gemeinderat nicht zur Beschlussfassung unterbreitet werden.
5. Wenn die vorberatende Kommission dem Gemeinderat Bestellungsänderungen beantragt, ist zu prüfen, ob diese Bestellungsänderungen im Rahmen des Objektkredits finanziert werden können oder ob der Objektkredit erhöht werden muss.

5.3 Realisierung – Kreditüberschreitung – Verzicht auf Krediterhöhung

Die Administrativuntersuchung identifiziert drei nach Abschluss des Kostenvoranschlags beschlossene Bestellungsänderungen, die zwei Drittel der Kostenüberschreitung von rund CHF 15 Mio. erklären:

1. Verschiebung des Rechenzentrums vom bestehenden Kopfbau im Norden in die südliche Erweiterung des neuen Hauptbaus (Mehrkosten von ca. CHF 2,5 Mio.).
2. Erweiterung des Rechenzentrums um eine zusätzliche Fläche von rund 700 Quadratmetern zur Vermietung an ein privates Unternehmen (Mehrkosten von ca. CHF 6,5 Mio.)
3. Vom Gemeinderat beschlossene Auflage¹⁸, dass die im Rechenzentrum entstehende Abwärme, soweit sie nicht für den Eigenbedarf gebraucht wird, für den Umgebungsbereich nutzbar gemacht werden soll (Mehrkosten von CHF 774 000).

Verschiebung des Rechenzentrums

Zur Verschiebung des Rechenzentrums hält der vom Stadtrat am 21. September 2016 genehmigte Abschlussbericht des TED fest:

«Im Verlauf der weiteren Planungsarbeiten kam ERZ im September 2009 zur Erkenntnis, dass eine Verschiebung des Rechenzentrums in Richtung Süden aus sicherheits-, bautechnischen, strategischen (Vermietung von Rechenzentrums-Fläche an interessierte Dritte) und ökologischen Überlegungen notwendig sei. Dieser Entscheid wurde von der Geschäftsleitung von ERZ am 30. September 2009 gutgeheissen. Am Projektentwicklungs-Workshop vom 2. Oktober 2009 wurde die technische Machbarkeit durch das Fachplanerteam überprüft

¹⁸ Dispoergänzung, Beschluss Gemeinderat 26.5.2010.



und gutgeheissen. Die Kostenfolgen für den neuen Standort des Rechenzentrums wurden geprüft und eingehend diskutiert. Dies führte zur Erkenntnis, dass das Projekt im geplanten Gesamtkostenrahmen durchgeführt werden könne. Entsprechend wurde der Kostenrahmen nicht mehr angepasst, und er floss unverändert in die Weisung ein, die dem Stadtrat vorgelegt wurde sowie von diesem am 9. Dezember 2009 beschlossen wurde.»

Die Ausführungen basieren auf der Stellungnahme des Direktors von ERZ vom 5. Juli 2016.¹⁹ Für die Konzeptänderung sind vom Steuerungsausschuss des Projekts Logistikzentrum Hagenholz Mehrkosten von CHF 2,5 Mio. ermittelt worden.²⁰

Erweiterung der Fläche des Rechenzentrums

Der Entscheid, die Fläche des Rechenzentrums für die Vermietung an einen Privaten zu erweitern, ist an einer Steuerungsausschusssitzung von OIZ/ERZ beantragt und freigegeben worden. Von der Sitzung liegt kein Protokoll vor. Ob dieser Entscheid Ende 2009 oder anfangs 2010 gefällt wurde, ist nicht klar.²¹ Die Mehrkosten für die Rechenzentrumserweiterung von 700 m² werden von S+P auf ca. CHF 6,5 Mio. (+/- 20 %) geschätzt.²²

Auf einen Antrag zur Erhöhung des Kredits wurde verzichtet, weil man das Projekt in der Bewilligungsphase nicht gefährden wollte. B. Z. äusserte sich im Januar 2016 wie folgt zu diesem Vorgehen: *«Man startete das Projekt mit dem Prinzip Hoffnung sowie mit der Begründung, dass dies für die Stadt Zürich aufgrund der Rechenzentrumsvermietung ein wirtschaftlich sehr attraktives Projekt ist.»*²³

Mit der Fremdmietlerin hat OIZ einen Vertrag zur «Nutzung Rechenzentrumsfläche»²⁴ abgeschlossen. In diesem wurde vereinbart, dass die gemietete Rechenzentrumsfläche der Mieterin am 16.3.2012 übergeben wird. Für den Fall einer Verzögerung wurde eine Entschädigung pro Verzögerungsmonat von CHF 40 000 vereinbart, maximal aber CHF 200 000 für das Jahr 2012. Bei einer weiteren Verzögerung hätte der Drittmietler den Vertrag auflösen können.²⁵ Das Rechenzentrum ist am 16. März 2012 dem Drittmietler übergeben worden. Es ist keine Konventionalstrafe fällig geworden.

19 Abschlussbericht an Stadtrat, Beilage 11, «Logistikzentrum Hagenholz – weitere Abklärungen bezüglich des Rechenzentrums».

20 Administrativuntersuchung, Anhang 47, Fragen von S+P an ERZ, Frage 40. Antwort von B. Z.

21 Administrativuntersuchung, Anhang 47, Fragen von S+P an ERZ, Fragen 32 und 39: Antworten von B. Z. und P. N.

22 Administrativuntersuchung, Fussnote 58, Seite 26.

23 Administrativuntersuchung; Anhang 48, Protokoll Befragung von B. Z. vom 14.1.2016, Seite 6.

24 Rückfragen RPK vom 5.9.16, Antworten TED vom 19.9.2016, Beilage 68.

25 Rückfragen RPK vom 5.9.16, Antworten TED vom 19.9.2016, Beilage 68: Auszug aus dem Vertrag «Nutzung Rechenzentrumsfläche» zwischen OIZ und der Fremdmietlerin Hagenholz.



Gemäss Medienmitteilung des Vorstehers des TED vom 4. Oktober 2016 bezahlt die Fremdmietlerin für die Nutzung der Reserveflächen des Rechenzentrums jährlich CHF 1,4 Mio. an OIZ. Es wird darauf hingewiesen, dass der Stadt aufgrund dieser Vermietung beim Bau des Logistikzentrums «kein finanzieller Schaden entstanden ist». Diese Darstellung gibt den Sachverhalt nicht richtig wieder. Die steuerfinanzierte OIZ macht dank der Fremdvermietung einen Gewinn. Den finanziellen Schaden der Kostenüberschreitung, soweit dieser nicht über die von OIZ an ERZ entrichtete Miete für das Rechenzentrum von jährlich CHF 1,55 Mio. abgedeckt wird, tragen die Gebührenzahler von ERZ Abfall.

Der Vertrag «Nutzung Rechenzentrumsfläche» ist der RPK nicht vorgelegt worden. Wann dieser abgeschlossen und von wem er unterzeichnet worden ist, ist der RPK nicht bekannt. Andere Unterlagen, die belegen, wer die Erweiterung der Fläche des Rechenzentrums beschlossen hat, liegen der RPK ebenfalls nicht vor. Angesichts der Tragweite dieses Entscheids (Kostenüberschreitung und Termindruck), ist das Fehlen solcher Unterlagen gravierend.

Unverständlich ist insbesondere, dass keine Dokumente vorliegen, die belegen würden, wie die Departementsleitungen des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements (TED) und des Finanzdepartements (FD) durch die Direktoren von OIZ und von ERZ im Entscheidungsprozess involviert waren. Dieser Sachverhalt vervollständigt die von der Finanzkontrolle gerügten und in der Administrativuntersuchung präzisierten gravierenden Mängel bei der Archivierung der Geschäftsunterlagen und der Protokollführung. Die Administrativuntersuchung hält dazu fest: *«Die Häufigkeit der ungenügenden Protokollierung von relevanten Projektentscheiden, im Speziellen an den Geschäftsleitungssitzungen von ERZ, lässt die Vermutung aufkommen, dass dies bewusst geschah oder zumindest geduldet wurde.»*²⁶

Kostenwarnung Dezember 2012

Obwohl den Verantwortlichen schon länger bewusst war, dass der Objektkredit nicht ausreichen würde, findet sich erst im Protokoll der Geschäftsleitungssitzung ERZ vom 19. Dezember 2012 ein Hinweis auf die drohende Kostenüberschreitung (Kostenwarnung). Der als Gast an die Sitzung eingeladenen B. Z. informierte die Geschäftsleitung über *«die missliche Lage zum Thema <Budget LGZ>»*. In einer «Kostenübersicht LGZ per 31.12.2012» wird eine Differenz zum Kostenvoranschlag von rund CHF 13,5 Mio. bzw. eine Kreditüberschreitung von CHF 8,5 Mio. ausgewiesen.²⁷

²⁶ Administrativuntersuchung, Seite 10

²⁷ Administrativuntersuchung, Anhang 23, Protokoll der Geschäftsleitungssitzung ERZ vom 19.12.2012: LGZ, Kostenübersicht per 13.12.2012.



Die Geschäftsleitung nahm die Mitteilung mit Unwillen zur Kenntnis. Es wurde darauf hingewiesen, dass das Projekt in den aus dem Projektinformationssystem erstellten Statusberichten immer auf grün stand.²⁸ Dem Gesamtprojektleiter wurde folgender Auftrag erteilt: *«Das Projekt muss so zusammengestrichen werden, dass das Geld ausreicht. Eine Kreditüberschreitung kommt nicht in Frage, zumal es sich bei diesem Projekt um eine Volksabstimmung handelte».*²⁹

In seiner Stellungnahme³⁰ zur Administrativuntersuchung vom 9. August 2016 bestätigte der Direktor von ERZ, dass er diese Weisung persönlich erteilt habe. Er präziserte sie wie folgt: *«Als ich am 19. Dezember 2012 darüber informiert wurde, dass eine Überschreitung des Budgetrahmens drohte, beauftragte ich sie (die drei für das LGZ verantwortlichen ERZ-Mitarbeiter), Lösungen zu finden, um eine Kostenüberschreitung zu vermeiden, welche ich unbedingt verhindern wollte. Dies ist auf dem Hintergrund zu sehen, dass ich seit Beginn meiner Tätigkeit bei ERZ im Jahr 1998 noch nie Nachtragskredite beantragt oder bewilligt habe.»*

Fünf Wochen, nachdem dieser Auftrag erteilt worden war, präsentierte B. Z. die eingeforderten Lösungen. Dazu hält S+P in der Administrativuntersuchung fest: *«An der Geschäftsleitungssitzung ERZ vom 30. Januar 2013 präsentierte B. Z. eine Variantenübersicht mit möglichen Einsparpotentialen.»*³¹ *Es galt zu entscheiden, wie man mit der drohenden Kreditüberschreitung umgeht und welche Massnahmen getroffen werden. Trotz der Wichtigkeit dieses Entscheids, ist ein solcher nicht eindeutig bzw. nicht nachvollziehbar protokolliert. Bei richtiger Interpretation der präsentierten Varianten und deren Kosten hätte der Geschäftsleitung klar sein müssen, dass das Projekt mit dem bewilligten Objektkredit nicht fertig realisiert werden kann. Statt dessen bekräftigte die Geschäftsleitung von ERZ einmal mehr, dass es keine Kostenüberschreitung für das Logistikzentrum geben darf. Die Annahme bzw. die Hoffnung der Geschäftsleitung und insbesondere des Direktors von ERZ, dass die kritische Kostensituation ohne weitere Einflussnahme und Unterstützung von B. Z. gelöst werden kann und gleichzeitig das Projekt wie in der Weisung umschrieben fertiggestellt werden kann, war nicht realistisch. Die Geschäftsleitung, im Speziellen Urs Pauli als Direktor von ERZ, hätte nach Rücksprache mit der damaligen Vorsteherin des TED einen Antrag für eine*

28 Administrativuntersuchung, Seite 13: Die Administrativuntersuchung hält fest, «dass die Statusberichte die reelle Situation nicht zutreffend darstellen und dass in einer entscheidenden und kritischen Projektphase, nämlich ab dem 3. Quartal 2012 bis zum 1. Quartal 2013, keine Statusberichte erstellt wurden.» Über die Gründe für die mangelhaften Statusberichte könne nur spekuliert werden.

29 Administrativuntersuchung, Anhang 23, Protokoll der Geschäftsleitungssitzung ERZ vom 19.12.2012.

30 Abschlussbericht an Stadtrat, Beilage 06, Stellungnahme Urs Pauli.

31 Administrativuntersuchung, Anhang 24, Protokoll der Geschäftsleitungssitzung ERZ vom 30.1.2013, inkl. Variantenübersicht.



Erhöhung des Objektkredites ausarbeiten müssen. Gemäss Aussage Urs Pauli wurde die Vorsteherin im Mai 2013³² anlässlich eines bilateralen Gesprächs mündlich informiert. Eine diesbezügliche Schriftlichkeit liegt nicht vor.»³³

Kommunikation ERZ/TED

In ihrer Stellungnahme³⁴ zur Administrativuntersuchung vom 24. Juni 2016 äusserte sich alt-Stadträtin Ruth Genner zur Frage, wie die Departementsleitung von ERZ in der Realisierungsphase über das Projekt Logistikzentrum Hagenholz informiert worden ist: *«Als Departementsvorsteherin stand ich in regelmässigem Austausch mit dem Direktor von ERZ, Urs Pauli. Er hat über den Verlauf des Projekts informiert und insbesondere Probleme bei der Bauausführung rapportiert. Beispielsweise musste die Abwärmenutzung des Rechenzentrums — ein nachträglicher Auftrag des Gemeinderats — mit dem Departement der Industriellen Betriebe geregelt werden. Auch die Optimierung des Standorts des Rechenzentrums wurde im Austausch besprochen. Dies ermöglichte logische und sinnvolle Verbesserungen. Aufgrund des kontinuierlichen und intensiven Austauschs mit dem Direktor von ERZ konnte ich davon ausgehen, dass das Projekt einschliesslich der Optimierungen im Budget realisiert werden kann. Zudem war der Austausch zwischen mir und dem Direktor von ERZ auch im Allgemeinen dergestalt, dass möglicher zusätzlicher Finanzbedarf thematisiert wurde.»*

Ruth Genner wies in ihrer Stellungnahme auch auf *«Budget- und Forecast-Sitzungen»* hin, *«an denen die Geschäftsleitung von ERZ im Beisein ihres Direktors jeden Dienstbereich des ERZ vorstellte und bei denen ich als Vorsteherin regelmässig teilnahm.»³⁵* An diesen Sitzungen sei sie immer vom Departementscontroller begleitet worden.

Aufgrund der Darstellungen von Urs Pauli und Ruth Genner ist davon auszugehen, dass der Direktor und die Geschäftsleitung von ERZ die Vorsteherin des TED und das Departement zwar über das Bauvorhaben, aber nicht oder nicht mit der nötigen Klarheit über der Kostenvorwarnung des Gesamtprojektleiters vom 19. Dezember 2012 und die auch in der Folge prekäre Kostensituation informiert haben. Offenbar ging die Direktion von ERZ auch nach dem Wechsel der Departementsleitung von Ruth Genner zu Filippo Leutenegger im Frühsommer 2014 davon aus, dass das Bauvorhaben im Jahr 2015 fertiggestellt³⁶ und im Rahmen der

32 Die Vorsteherin des TED musste die Amtsgeschäfte von Januar bis April 2013 aus gesundheitlichen Gründen dem Vorsteher des DIB übergeben.

33 Administrativuntersuchung, Seite 27.

34 Abschlussbericht an Stadtrat, Beilage 05, Stellungnahme Ruth Genner.

35 An den zweimal jährlich stattfindenden Forecast-Präsentationen und den Präsentationen des Jahresbudgets und der Jahresrechnung werden alle grossen Projekte präsentiert.

36 Im Budget 2016 hat ERZ keine Ausgaben für das Projekt Logistikzentrum Hagenholz mehr beantragt.



Kreditabrechnung über eine allfällige Kreditüberschreitung informiert werden könne. Erst im Sommer 2015 wurde klar, dass dies nicht möglich wäre.³⁷

Der Departementsleitung ist vorzuwerfen, dass sie die Aufsichtsfunktion ungenügend wahrgenommen hat. Nicht klar ist, ob das TED mittlerweile Prozesse implementiert hat, die die kontinuierliche Information des Vorstehers und der Departementsleitung des TED über die Kostensituation sicherstellen. Neben einem zeitgemässen Projektcontrolling muss das TED die regelmässige Information des Departements und des Vorstehers über die Kostenentwicklung von ERZ-Projekten sicherstellen.

Anstellung des Bauleiters durch ERZ

Per 1. Januar 2013 ist der als externer Bauleiter für das Projekt Logistikzentrum Hagenholz beauftragte Mitinhaber der Firma A von ERZ angestellt worden. Unklar ist, ob ab diesem Zeitpunkt die nun intern anfallenden Kosten für die Bauleitung dem Objektkredit belastet worden sind. Als Grund für seine Anstellung gibt der heute im mittleren Kader von ERZ tätige Mitarbeiter an, dass sich ERZ das grosse Wissen und die Erfahrung des externen Bauleiters für die Instandhaltung im ERZ sichern wollte.³⁸

Realisierung Logistikzentrum

Weil der Bau des Rechenzentrums (LRZ) vorgezogen wurde, hat sich die Fertigstellung des Logistikzentrums (Fahrzeugeinstellhalle, Garderoben und Bürotrakt) um ein Jahr verzögert. Als Übergangslösung wurde für die LKWs ein mobiles Zelt aufgestellt (LKW-Zwischenlösung). Die Kosten für die Zwischenlösung beliefen sich auf CHF 80 000 pro Monat.³⁹ Das Logistikzentrum (LGZ) ist in der zweiten Hälfte 2013 bezogen worden.

Realisierung Kopfbau

An der Geschäftsleitungssitzung von ERZ vom 2. April 2014 wurde das weitere Vorgehen bezüglich der Fertigstellung des Kopfbaus besprochen. Dazu schreibt S+P im Bericht zur Administrativuntersuchung: *«Der Gesamtprojektleiter zeigte die Kostensituation in einer Präsentation auf. Die in der Präsentation aufgezeigten Kosten werden von S+P so interpretiert, dass die Fertigstellung des Kopfbaus nicht mehr innerhalb des bewilligten Objektkredits erfolgen konnte. Trotzdem entschied die Geschäftsleitung, dass der Kopfbau fertiggestellt wird. Um mit der Fertigstellung des Kopfbaus den Objektkredit möglichst nicht zu belasten, wur-*

37 Im Rahmen der Revision des Beschaffungs- und Submissionswesens von ERZ durch die Finanzkontrolle ist das TED auf die Kostenüberschreitung hingewiesen worden. Es ist ein Baustopp verfügt worden.

38 Administrativuntersuchung, Anhang 47, Frage 43.

39 Beratungen SoKo ERZ (GPK), Protokoll der 4. Sitzung vom 9. Mai 2016, Seite 17.



den Rechnungen im Unterhalt bzw. in der laufenden Rechnung verbucht, die eigentlich dem Objektkredit bzw. dem Logistikzentrum hätten belastet werden müssen.

Aufgrund der Präsentation des Gesamtprojektleiters an der Geschäftsleitungssitzung von ERZ am 2. April 2014 mit der Kostenzusammenstellung für den Kopfbau, drängt sich die Frage auf, ob die Unterhaltsbudgets 2014 und 2015 künstlich erhöht wurden, um trotz der darauf gebuchten Rechnungen des Kopfbaus eine Überschreitung der Unterhaltsbudgets 2014 und 2015 zu vermeiden. Jedenfalls steht dazu im Protokoll dieser Geschäftsleitungssitzung von ERZ unter der Überschrift Kostensituation LGZ S.10: «Alle Beträge zum Budget 2014 sind bewilligt, noch nicht bewilligt sind die CHF 3 Mio. vom Budget 2015».⁴⁰

Feststellungen/Empfehlungen

1. Der von OIZ mit dem Fremdmietler für die zusätzlich erstellte Rechenzentrumsfläche vereinbarte Bezugstermin war unrealistisch. Er konnte nur unter Umgehung der städtischen Kompetenzordnung (Verzicht auf Antrag zur Änderung der Weisung oder zur Erhöhung des Objektkredits) eingehalten werden.
2. Nach Fertigstellung des Rechenzentrums bzw. nach der Kostenwarnung von B. Z. (Dezember 2012), spätestens aber nach dem Bezug des Logistikzentrums und vor der Realisierung des Kopfbaus (Ende 2013), hätte der Direktor ERZ der Vorsteherin des TED den Antrag unterbreiten müssen, den Objektkredit für den Bau des Logistikzentrums zu erhöhen. Alternativ hätten auch Massnahmen vorgeschlagen werden können, mit einer Reduktion des Bauprogramms die Kosten zu senken.
3. Direktion und Geschäftsleitung von ERZ haben die Vorsteherin respektive ab Mai 2014 den Vorsteher sowie die Geschäftsleitung des TED nicht auf die ausser Kontrolle geratene Kostensituation des Projekts Logistikzentrum Hagenholz aufmerksam gemacht.
4. Das TED hat die Aufsicht über die Realisierung des Logistikzentrums Hagenholz nicht hinreichend wahrgenommen. Die Prozesse sind anzupassen.

5.4 Zuteilung von Investitionsausgaben auf Unterhalt

Unterhaltskredite Kehrichtverbrennungsanlagen

Seit 1995 beantragt ERZ jedes Jahr gebundene Ausgaben für Instandhaltungs-, Reparatur- und Unterhaltsarbeiten der Kehrichtverbrennungsanlagen (Unterhalt KVA). Seit 2012 enthalten die Anträge auch neue Ausgaben innerhalb der Kompetenz des Stadtrats (CHF 2 Mio.). Bis 1999 wurden vom Stadtrat Ausgaben von unter CHF 10 Mio., ab 2000 Ausgaben zwischen CHF 11,61 Mio. (2000) und CHF 23,86 Mio. (2010) bewilligt.

⁴⁰ Administrativuntersuchung, Seite 27 f.



In den Jahren 2011 bis 2015 entwickelten sich die entsprechenden Kreditanträge wie folgt:

Jahr	Verwendung für	Ausgaben total (Mio.)	davon neue Ausgaben (Mio.)
2011	KVA Josefstrasse und Hagenholz	12,72	0,53
2012	KVA Josefstrasse und Hagenholz	13,01	1,20
2013	KVA Josefstrasse und Hagenholz	14,28	1,40
2014	KVA Hagenholz	16,44	0,38
2015	KVA Hagenholz	15,47	0,00
2016	KVA Hagenholz	17,19	0,70

Im Ausgabenbeschluss für das Jahr 2014 (STRB 157 vom 27. Februar 2014) sind folgende Positionen enthalten, über die Investitionsausgaben für das Projekt Logistikzentrum auf der Laufenden Rechnung verbucht wurden:

Baulicher und technischer Unterhalt Logistikzentrum und altes Verwaltungsgebäude	CHF 1,22 Mio.
Baulicher und technischer Unterhalt Küche und Personalrestaurant	CHF 0,23 Mio.
Total	CHF 1,45 Mio.

Im Ausgabenbeschluss für das Jahr 2015 (STRB 356 vom 15. April 2015) sind folgende Positionen enthalten, über die Investitionsausgaben für das Projekt Logistikzentrum auf der Laufenden Rechnung verbucht wurden:

Baulicher und technischer Unterhalt Logistikzentrum und altes Verwaltungsgebäude (insbesondere Korrosionsschutzarbeiten, Anpassung Lift an neue Sicherheitsanforderungen, Brandschutzarbeiten, Ersatz Fenster, Flachdacharbeiten, Spenglerarbeiten, Ersatz Blitzschutz, teilw. Ersatz Schutzgeländer, Schwachstromarbeiten, teilw. Ersatz Lüftungsanlagen, teilw. Ersatz Sanitäranlagen, teilw. Ersatz Elektroschaltschränke, teilw. Ersatz Heizungsanlage, teilw. Ersatz Bodenbeläge)	CHF 1,22 Mio.
Baulicher und technischer Unterhalt Gebäude Personalrestaurant* (insbesondere Ersatz Flachdachabläufe, Unterhalt Flachdach, Spenglerarbeiten und Blitzschutzarbeiten) * Betrifft ausschliesslich altersbedingte Instandhaltungen an der Gebäudehülle.	CHF 0,46 Mio.
Total	CHF 1,68 Mio.

Die Abrechnungen der jährlichen Unterhaltskredite für Kehrlichtverbrennungsanlagen (KVA) von ERZ (gebundene und neue Ausgaben) liegen der RPK nicht vor. Die Liste der in der



Laufenden Rechnung verbuchten Investitionsausgaben⁴¹ enthält keinen Hinweis, welche dieser Positionen über die Unterhaltskredite KVA abgerechnet worden sind.

Die in den Jahren 2014 und 2015 in den Ausgabenbeschlüssen enthaltenen und den Bau des Logistikzentrums Hagenholz betreffenden Positionen zeigen, dass ERZ Investitionsausgaben für das Logistikzentrum gezielt als gebundene, über die Laufende Rechnung zu verbuchende Ausgaben deklariert hat. Der Hinweis im Stadtratsbeschluss (STRB) 356 vom 15. April 2015, wonach die Ausgaben für den Unterhalt des Personalrestaurants «ausschliesslich altersbedingte Instandhaltungen an der Gebäudehülle» betreffen, zeigt, dass sich der Direktor und die Geschäftsleitung von ERZ bewusst waren, dass man sich im problematischen Bereich der Abgrenzung zwischen Investitions- und Laufender Rechnung bewegt.

Warum das Departement die Anträge in dieser Form dem Stadtrat unterbreitet hat, ist unverständlich. Das Departement hat im besten Fall seine Pflicht, Anträge der Dienstabteilungen auf ihre finanzrechtliche Zulässigkeit zu prüfen, nicht wahrgenommen. Sollte man sich auf Stufe TED der Problematik der Verbuchung bewusst gewesen sein, müsste die Departementsleitung einen erheblichen Teil der Verantwortung für die unzulässige Verbuchung von Investitionsaufgaben in der Laufenden Rechnung übernehmen.

Vor der Beschlussfassung über gebundene Ausgaben holte der Stadtrat keinen Mitbericht der Finanzverwaltung ein. Auf Stufe Stadtrat hat keine Prüfung der Zulässigkeit der Verbuchung in der Laufenden Rechnung mehr stattgefunden.

Zusammenstellung gebuchte Rechnungen auf Laufende Rechnung

Die von ERZ im Mai 2016 erstellte Zwischenabrechnung des Teilkredits Logistikzentrum Hagenholz weist über die Laufende Rechnung verbuchte Ausgaben von CHF 9,71 Mio. aus. In der Detailliste enthalten sind unter anderem auch Planerleistungen.⁴² Die in den Jahren 2009 und 2010 für die Projektierung in Rechnung gestellten Planerleistungen im Umfang von über CHF 600 000 sind nie aktiviert worden. Die RPK konnte nicht klären, ob ERZ die zuerst in der Laufenden Rechnung abgerechneten Projektierungsleistungen für Investitionsprojekte generell nicht aktiviert.

Zum letzten Mal sind am 31. Dezember 2015 grössere für die Realisierung des Logistikzentrums in Rechnung gestellte Beträge in der Laufenden Rechnung verbucht worden, unter anderem ein von der Firma I in Rechnung gestellter Betrag für Instandsetzungsarbeiten über CHF 236 056.85.

41 Rückfragen RPK vom 5.9.2016, Antworten TED vom 19.9.2016, Beilage 63.

42 Administrativuntersuchung, Protokoll Befragung von B. Z. vom 14.1.2016, Anhang 48, Seite 6:

B. Z. sagt, dass «die Entscheidung, dass Planerhonorare auf den Unterhalt gebucht werden», vom zuständigen Geschäftsleitungsmitglied «mitgetragen» worden sei.



Zulässigkeit von Buchungen in der Laufenden Rechnung

In der internen Prüfung des Projekts Logistikzentrum Hagenholz⁴³ hat ERZ CHF 3,73 Mio. identifiziert, die von der Laufenden Rechnung auf das Investitionskonto umgebucht werden müssten. Im Prüfungsbericht wird ausgeführt, wie dieser Betrag eruiert wurde. Die Belege der auf der Laufenden Rechnung verbuchten Ausgaben für das Logistikzentrum seien «nach Arbeitsgattung beurteilt und entweder als ordentlicher Unterhalt oder Projekt taxiert»⁴⁴ worden. Gemäss B. Z. erfolgte die Zuteilung wie folgt: «Hierbei würde er die Rechnungen zu 0 %, 45 %/55 % oder 100 % auf der Kostenstelle Unterhalt belassen. Der Schlüssel 45 %/55 % ergibt sich aus der Argumentation, dass es beim bestehenden Kopfbau einen aufgestauten Unterhalt gab.»⁴⁵

Im Abschlussbericht hält der Stadtrat fest, dass die Verbuchung von Leistungen in der Laufenden Rechnung zulässig sein könne, «z. B. für Unterhaltsarbeiten an bestehenden Gebäuden, die ohnehin ausgeführt worden wären». Die vom Stadtrat in Auftrag gegebene Prüfung aller in der Laufenden Rechnung verbuchten Ausgaben für das Logistikzentrum Hagenholz kommt zum Schluss, dass von insgesamt CHF 9,71 Mio., von ERZ auf der Laufenden Rechnung verbucht Ausgaben für das Logistikzentrum, nur gerade für CHF 205 974.50 nicht auf das Investitionskonto umgebucht werden müssen⁴⁶.

Verantwortlichkeit

In der im Rahmen der Administrativuntersuchung durchgeführten Befragungen geben der Direktor von ERZ, F. V. und B. Z. übereinstimmend zu Protokoll, dass es keine Vorgaben gibt, in welchen Fällen im Rahmen eines Investitionsprojekts in Rechnung gestellte Ausgaben in der Laufenden Rechnung verbucht werden können. Aufgrund der Befragungen ist jedoch klar, dass die Aufwendungen für den Kopfbau zu grossen Teilen über die Laufende Rechnung verbucht werden sollten.

B. Z. hält fest, dass «die grundsätzliche Vorgabe bzw. der grundsätzliche Entscheid, den Kopfbau auf den Unterhalt zu buchen [...] an der GL-Sitzung vom 2.4.2014 von der GL getroffen»⁴⁷ worden sei. Auf die Frage, wie die Finanzierung des Kopfbaus sichergestellt werden sollte, erklärt F. V.: «Die Finanzierung sollte über die theoretische Projektreserve von ca.

43 Administrativuntersuchung, Anhang 17, Interner Prüfungsbericht ERZ Projekt Logistikzentrum Hagenholz vom 11. Dezember 2015.

44 Administrativuntersuchung, Anhang 17, Interner Prüfungsbericht ERZ Projekt Logistikzentrum Hagenholz vom 11. Dezember 2015.

45 Administrativuntersuchung, Anhang 48, Protokoll der Befragung des Gesamtprojektleiters vom 14.1.2016.

46 Liste der auf der laufenden Rechnung verbuchten Investitionsausgaben. Beilage 63, Rückfragen RPK vom 5.9.2016.

47 Administrativuntersuchung, Anhang 48, Protokoll der Befragung des Gesamtprojektleiters vom 14.1.2016.



CHF 2 Mio.⁴⁸ sowie über die Buchung von Rechnungen auf den Unterhalt erfolgen».⁴⁹ Der Direktor von ERZ, Urs Pauli, sagt, «die GL» habe «die Weisung gegeben, dass man den üblichen Rahmen für Arbeiten aus aufgestautem Unterhalt ausnutzen soll, um damit das Projekt, soweit dies zulässig sei, zu entlasten».⁵⁰ Dass dies in unüblichem Rahmen erfolgt sei, habe er erst im Rahmen der späteren Untersuchungen erfahren.

Ob auch bei anderen Investitionsprojekten von ERZ Ausgaben in unzulässiger Weise auf die Laufende Rechnung verbucht werden, konnte von der RPK nicht geklärt werden. Angesichts der unterschiedlichen Interpretationen, in welchen Fällen dies zulässig ist, ist nicht auszuschliessen, dass dies der Fall ist.

Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, dass ERZ Abfall und ERZ Abwasser bis 2008 100 % und ab 2009 50 % der Investitionsausgaben im laufenden Jahr abgeschrieben haben. Für das Jahr 2017 budgetieren ERZ Abwasser und ERZ Abfall wieder zusätzliche Abschreibungen auf Investitionen und Sachgütern des Verwaltungsvermögens (Konto 3320) im Umfang von 50 % aller Investitionsausgaben.

Feststellungen/Empfehlungen

1. Die Verbuchung von rund 12 % der Investitionsausgaben für das Logistikzentrum Hagenholz auf der Laufenden Rechnung ist in der Absicht erfolgt, die Kreditüberschreitung zu kaschieren.
2. Die Geschäftsleitung von ERZ hat dieses Vorgehen gebilligt, wenn nicht gar eingefordert.
3. Der Direktor von ERZ hat in den Jahren 2014 und 2015 Ausgabenbewilligungen für Unterhaltsarbeiten in der KVA Hagenholz beim Stadtrat beantragt, in denen Investitionsausgaben für das Logistikzentrum Hagenholz enthalten waren.
4. Das Departement hat in den Jahren 2014 und 2015 die Anträge von ERZ an den Stadtrat weitergeleitet, obwohl aus den Weisungen ersichtlich war, dass darin Ausgaben für den Bau des Logistikzentrums Hagenholz enthalten waren.
5. Die RPK empfiehlt der Finanzverwaltung, Richtlinien zu erlassen, in welchen Ausnahmefällen im Rahmen eines Investitionsprojekts in Auftrag gegebene Arbeiten in der Laufenden Rechnung verbucht werden dürfen.

48 Bei der Projektreserve dürfte es sich um die Bauteuerung handeln.

49 Administrativuntersuchung, Anhang 51, Befragung von F. V. vom 4.2.2016, Seite 4.

50 Administrativuntersuchung, Anhang 50, Protokoll Befragung Urs Pauli vom 4.2.2016, Seite 6.



5.5 Übersicht über den Verpflichtungskredit

Die Übersicht über die Verpflichtungskredite wird in der Jahresrechnung der Stadt Zürich publiziert. ERZ hat für das Investitionsprojekt Logistikzentrum Hagenholz auf dem Konto ERZ Abfall 500006 die folgenden Daten publiziert:

	Ausgaben Konto 500006	Übersicht Verpflichtungskredit	Differenz
2010	4 553 869.46	4 527 197.00	26 672.46
2011	21 468 031.49	21 474 659.00	-6 627.51
2012	7 884 955.25	7 905 000.00	-20 044.75
2013	18 481 556.79	18 481 556.00	0.79
2014	7 538 379.85	7 538 380.00	-0.15
2015	4 442 599.59	15 060 046.00	-10 617 446.41
Total	64 369 392.43	74 986 838.00	-10 617 445.57

Die Differenz von CHF 10 617 444.57 per 31. Dezember 2015 ist auf die Mehrwertsteuer von CHF 5 182 200 sowie auf die Kosten über CHF 5 435 244, welche in der Rechnung von OIZ direkt verbucht wurden, zurückzuführen.

Bei einer korrekten Nachführung der Übersicht über den Verpflichtungskredit inklusive Ausgaben OIZ (CHF 5,4 Mio.), der aufgelaufenen Mehrwertsteuer (rund CHF 4,8 Mio.) und der bis Ende 2014 über die Laufende Rechnung verbuchten Investitionen (rund CHF 5,4 Mio.) wäre die Kreditüberschreitung schon in der Jahresrechnung 2014 sichtbar geworden.

Feststellungen/Empfehlungen

1. Die in der Rechnung publizierte Übersicht über die Verpflichtungskredite erfüllt ihren Zweck nur, wenn die Ausgaben vollständig und korrekt nachgeführt werden.
2. Die Prozesse für die Erstellung der jährlichen Übersicht über die Verpflichtungskredite des TED – insbesondere von ERZ – sind anzupassen.

6. Umgang von ERZ mit Investitionsprojekten

Eine Übersicht über die in den letzten zwanzig Jahren im Rechnungskreis ERZ Abfall ausgelösten Investitionsvorhaben mit einem Volumen von mehr als CHF 10 Mio. zeigt, dass regelmässig Bauprojekte ausführt werden. In der Liste nicht enthalten sind Investitionsprojekte mit erheblichem Bauanteil der anderen drei Geschäftsbereiche von ERZ (Abwasser, Fern-



wärme, Stadtreinigung). In der Regel handelt es sich bei diesen Vorhaben um kombinierte Werk- und Hochbauten.

Projekt	Investitions-Summe	Anteil Bau
Erneuerung und Erweiterung des Kehricht- und des Schlackenbunkers im KHKW Hagenholz 17. September 2003	13 000 000	13 000 000
Ersatz Energiezentrale und Mittelspannungsleitungen im Kehrichtheizkraftwerk 3. März 2004	68 155 000	21 945 000
Ersatz der Verbrennungslinie 1 und 3 im Kehrichtheizkraftwerk 31. März 2004	142 231 000	28 045 660
Logistikzentrum Hagenholz 9. Dezember 2009	72 100 000	66 350 000
KHKW Hagenholz, Bau einer Infrastrukturanlage (Trockenschlackeaustrag, MERKS) 20.8.2014	38 900 000	38 900 000

ERZ ist neben der Wasserversorgung und dem Elektrizitätswerk (ewz) eine von drei städtischen Dienstabteilungen, bei denen die Bauherrenvertretung nicht fest dem Amt für Hochbauten (AHB) übertragen wird.⁵¹ Im Gegensatz zum ewz (Bau des neuen Verwaltungszentrums Pfingstweid) hat ERZ beim Bau des Logistikzentrums Hagenholz nicht mit dem AHB kooperiert.⁵²

ERZ unterhält eine Gruppe Baumanagement. Die Überwachung von Bauprojekten erfolgt in einem Projektsteuerungsgremium, dem die Geschäftsleitung von ERZ, der für das Projekt zuständige Auftraggeber, der Leiter IT und der Projektkoordinator angehören. Entscheide werden durch die Geschäftsleitungsmitglieder gefällt. Für die Projektabwicklung von Hochbauvorhaben gilt der «Leitfaden Projektmanagement».⁵³ Dieser sieht in Abweichung zur ständigen Praxis der Stadt Zürich⁵⁴ vor, dass der Kreditantrag (Objektkredit) auf der Basis einer «Kostenschätzung (+/- 10 %)» erstellt wird. Erst nach der Beschlussfassung über den Gesamtkredit gibt man die Detailplanung in Auftrag.⁵⁵

Der Bau des Logistikzentrums Hagenholz war ein komplexes Bauprojekt mit zwei Dienstabteilungen (ERZ und OIZ) als Nutzerinnen. Bei komplexen Projekten zieht das AHB in der

51 Verfahrenshandbuch für allgemeine Hochbauvorhaben der Stadt Zürich, Seite 2.

52 Rückfragen RPK vom 5.9.2016, Antworten TED vom 19. September 2016, Antwort 2: ERZ erklärte, dass man den Beizug des AHB im Einzelfall prüfe.

53 Rückfragen RPK vom 5.9.2016, Antworten TED vom 19.9.2016, Beilagen 57 (Leitfaden PM Version 26.6.2014), 58 (Leitfaden PM Version 2.12.2015) und 59 (Leitfaden PM Version 11.8.2016).

54 Diese sieht vor, dass der Kreditantrag auf der Basis eines Bauprojekts mit Kostenermittlung erstellt wird.

55 Rückfragen RPK vom 5.9.16, Antworten TED vom 19.9.2016, Beilagen 57, 58 und 59: Leitfaden_PM_11_8-2016, insbesondere Kap 2.2.12; 2.3. und 5.3.

Regel ein externes Controlling bei. ERZ hat beim Bau des Logistikzentrum Hagenholz darauf verzichtet.

Im Abschlussbericht des TED vom 21.9.2016 heisst es, dass *«die Komplexität und das bauliche Neuland, das ERZ bei der Umsetzung dieses Projekts beschreiten musste, [...] die Kreditüberschreitung bis zu einem gewissen Grad zu erklären, nicht aber zu rechtfertigen»* vermögen. Die Stadt Zürich hat in den letzten Jahren diverse Hochbauprojekte realisiert, deren Komplexität mit dem Logistikzentrum Hagenholz vergleichbar sind oder diese sogar noch übertreffen. Dass mit der Realisierung des Projekts Hagenholz die Baufachleute von ERZ gezwungen waren, Neuland zu beschreiten, ist unbestritten. Als problematisch erachtet die RPK, dass ERZ das in der Stadt vorhandene Fachwissen nicht genutzt hat.

Eine Durchsicht der Weisungen zu den zwischen 2000 und 2014 von ERZ Abfall beantragten Investitionskrediten über CHF 10 Mio. mit erheblichem Bauanteil legt nahe, dass die Dienst- abteilung keine kohärente Praxis betreffend Einstellung von Reserven für Unvorhergesehenes, Projektänderungen und Eigenleistungen im Kreditantrag hat. Aus den Weisungen geht nicht immer hervor, ob und bei welcher Instanz ein Projektierungskredit beantragt worden ist.

Feststellungen/Empfehlungen

1. Die von der Finanzkontrolle im Revisionsbericht 169/2015 eingeforderten Massnahmen betreffen das Beschaffungswesen. ERZ hat den Projektleitfaden überarbeitet. Das Controlling bei grösseren Projekten ist neu aufgestellt worden (Unterstellung des Controllings unter den Chefcontroller von ERZ, der dem Finanzchef von ERZ und nicht dem Geschäftsbereich unterstellt ist).
2. Diese Massnahmen sind nicht genügend, um Projekte mit einem grösseren Bauanteil in Zukunft im Rahmen der städtischen Kompetenzordnung und gemäss dem Verfahrenshandbuch für allgemeine Hochbauvorhaben abzuwickeln. Die RPK ersucht die GPK, weitere Massnahmen zur Sicherstellung einer ordnungsgemässen Abwicklung von Bauvorhaben zusammen mit der Baurevision der Finanzkontrolle zu prüfen. Zu prüfen ist insbesondere, in welchen Fällen die Bauherrenvertretung zwingend dem AHB übertragen werden soll.
3. Projektierung und Ausgabenbewilligung für grössere Bauprojekte von ERZ sind wie folgt auszuführen:
 1. Für Bauvorhaben ab einer Investitionssumme von 10 Millionen Franken ist dem Stadtrat oder dem Gemeinderat ein Projektierungskredit zu unterbreiten.
 2. Die Ausgabenbewilligung (Objektkredit) basiert auf einem Bauprojekt mit detaillierter Kostenermittlung auf der Basis eines eingefrorenen Projektstands und beinhaltet re-

levante Eigenleistungen von ERZ und Reserven für Unvorhergesehenes bzw. Projektänderungen.

7. Weitere Aspekte

7.1 Vorgehen ERZ nach Aufdeckung der Verfehlungen

Am 17. Dezember 2015 legte die Finanzkontrolle ihren Revisionsbericht vor, wobei ERZ bereits vorgängig zu einzelnen Aspekten zuhanden der Finanzkontrolle Stellung beziehen konnte. Nach dem Vorliegen des Revisionsberichts beauftragte der Vorsteher des TED sodann das Unternehmen Stokar+Partner mit einer Administrativuntersuchung. Den entsprechenden Untersuchungsbericht legte Stokar+Partner am 26. April 2016 vor.

Die RPK stellt fest, dass das Verhalten von ERZ auch in dieser Phase in verschiedener Hinsicht Fragen aufwirft. Es fällt auf, dass ERZ auf die Feststellungen der Finanzkontrolle mit nicht zweckmässigen Ausführungen geantwortet hat. So rechtfertigte ERZ etwa die Stückelung der Vergaben, indem es suggerierte, dass dadurch die Transparenz der Abrechnungen verbessert worden sei⁵⁶ und verteidigte auch das Nichtvorhandensein von Rapporten.⁵⁷

Fragwürdig ist sodann der Umstand, dass ERZ nicht alle von der Finanzkontrolle und Stokar+Partner geforderten Massnahmen sofort und von sich aus umgesetzt hat. Ins Auge sticht eine Rechnung, welche die Firma A an ERZ gestellt und dabei rund CHF 25 000 zu viel verlangt hat. Die Finanzkontrolle hielt dazu fest, dass es «nicht nachvollziehbar» sei, dass ERZ diesen Rechnungsfehler bei einer Abrechnung über CHF 267 000 nicht festgestellt habe. Auch Stokar+Partner griff diesen Rechnungsfehler auf und forderte ERZ auf, zu prüfen, ob dieser Betrag korrigiert wurde oder ob er noch zurückgefordert werden kann.

In Bezug auf diese Aufforderung von Stokar+Partner fragte sodann die GPK das TED rund zwei Monate nach Vorliegen des Untersuchungsberichts, ob dieser Betrag nun korrigiert bzw. zurückgefordert worden sei. Das TED antwortete, dass dieser Betrag nicht zurückgefordert worden sei und ERZ «auf eine Rückforderung verzichtet» habe. Als schliesslich die RPK fragte, wer entschieden habe, dass auf die Rückforderung der CHF 25 000 verzichtet werde, teilte das TED mit, dass nach dem Vorliegen des Revisionsberichts auf eine Rückforderung verzichtet und «nach eingehender Analyse der Sachlage» entschieden worden sei, den fraglichen Betrag nun doch zurückzufordern. In der Folge wies die RPK das TED darauf hin, dass das TED noch im Sommer 2016 (im Rahmen der oben erwähnten Antworten an die GPK) an einer Nichtrückforderung festgehalten hat, und die RPK fragte nochmals explizit

⁵⁶ Revisionsbericht 169/2015, Seiten 3 und 7.

⁵⁷ Revisionsbericht 169/2015, Seite 6.



danach, von wem Mitte 2016 entschieden worden ist, dass die zu viel fakturierten CHF 25 000 nicht zurückgefordert werden. Die Frage blieb unbeantwortet.

7.2 Strafrechtliche Aspekte

Wie Stokar+Partner richtig festhält⁵⁸, gibt es in Bezug auf die heute fehlenden Dokumente drei denkbare Varianten: Entweder wurden sie versehentlich entsorgt, oder sie wurden absichtlich entsorgt, oder sie wurden nie erstellt. ERZ legte sich bereits früh darauf fest, dass die heute fehlenden Dokumente zwar erstellt, jedoch versehentlich entsorgt worden sind.⁵⁹

Weshalb sich das TED so früh auf diese Variante festlegte, ist für die RPK nicht einsichtig. Generell ist es eher schwer zu glauben, dass ausgerechnet Unterlagen, welche zumindest heikle Geschäftsvorgänge dokumentieren, völlig unabsichtlich vernichtet oder sonstwie entsorgt werden. Hinzu kommt im vorliegenden Fall noch, dass die versehentliche Entsorgung im Rahmen eines Umzugs erfolgt sein soll, für den eine ERZ-Mitarbeiterin verantwortlich war, über welche in den entsorgten Akten möglicherweise belastendes Material zu finden gewesen wäre.⁶⁰

Angesichts dieser Umstände versteht die RPK nicht, weshalb nicht von Beginn weg ein absichtliches Entsorgen der Unterlagen vom TED als zumindest eine von mehreren Möglichkeiten in Betracht gezogen wurde. Da ein absichtliches Entsorgen von Urkunden aber strafbar ist (Art. 254 StGB), kommt die RPK nicht um die Feststellung umhin, dass sich auch strafrechtliche Fragen stellen.

Dies gilt umso mehr, als neben dem (vorsätzlichen) Entsorgen von Urkunden auch die Vergabe von öffentlichen Aufträgen zu überhöhten Preisen strafbar ist (Art. 314 StGB). Dass aber mindestens ein Auftrag zu einem deutlich zu hohen Preis vergeben wurde, hat Stokar+Partner unmissverständlich festgehalten.⁶¹ Damit kann vermutet werden, dass der objektive Straftatbestand nach Art. 314 StGB allem Anschein nach erfüllt ist. Zwar setzt eine Verurteilung der zuständigen Person auch das Vorliegen des subjektiven Straftatbestandes (sowie das Fehlen von Rechtfertigungs- und Schuldabschlussgründen) voraus, doch lässt sich mitnichten davon sprechen, dass es keine Hinweise auf ein strafbares Verhalten von ERZ-Angestellten gibt.

Die Frage der RPK, wer entschieden hat, dass keine Strafanzeige erstattet wird, hat das TED nicht beantwortet. Ebenso unbeantwortet bleibt für die RPK die Frage, weshalb das TED auf eine Strafanzeige verzichtet hat.

58 Administrativuntersuchung, Seite 8.

59 Revisionsbericht 169/2015, Seite 3.

60 Administrativuntersuchung, Seite 8, Fussnote 16.

61 Administrativuntersuchung, Seite 23 f.



8. Schlussbemerkungen

8.1 Feststellungen der RPK

Die Projektierung und die Ausführung des Projekts Logistikzentrum Hagenholz haben schwerwiegende Mängel bei der Abwicklung von Bauprojekten durch das ERZ sichtbar gemacht:

1. Trotz der Komplexität und der Grösse des Bauvorhabens ist weder dem Gemeinderat noch dem Stadtrat ein Projektierungskredit vorgelegt worden.
2. Der Projektierungsstand, auf dem der mit Kreditantrag basiert, ist nicht dokumentiert.
3. Die Weisung basiert nicht auf einem Bauprojekt mit Kostenermittlung.
4. Die vorberatende Kommission des Gemeinderats ist nicht über Projektänderungen informiert worden, die nach Erstellung des Kostenvoranschlags beschlossen worden sind und erhebliche Mehrkosten auslösten.
5. Nach der Kostenwarnung hat der Direktor von ERZ sowohl Projektanpassungen mit Kosteneinsparungen als auch einen Antrag auf Erhöhung des Objektkredits konsequent abgelehnt. Der Direktor und die Geschäftsleitung von ERZ haben ihre Mitarbeiter statt dessen aufgefordert, einen möglichst grossen Anteil der Baukosten auf der Laufenden Rechnung zu buchen. In den Jahren 2014 und 2015 wurden Unterhaltskredite für die Kehrichtheizkraftwerke beim Stadtrat beantragt, die offensichtlich auf der Investitionsrechnung zu verbuchende Ausgaben für den Bau des Logistikzentrums beinhalten.
6. Der Direktor und die Geschäftsleitung von ERZ haben die Vorsteherin bzw. den Vorsteher des TED und das Departement nicht über die prekäre Kostensituation informiert.
7. Der von der Gemeinde im September 2010 beschlossene Teilkredit für den Bau des Logistikzentrums wird um rund 22 Prozent überschritten, die in der Laufenden Rechnung verbuchten Investitionsausgaben summieren sich auf 12 Prozent der Ausgaben.
8. ERZ ist eine von drei Dienstabteilungen der Stadt, die bei Bauvorhaben die Bauherrenvertretung selber wahrnimmt. ERZ steuert Bauprojekte über einen «Leitfaden Projektmanagement», mit dem die für alle Hochbauprojekte der Stadt geltenden Vorgaben («Zürich baut gut und günstig») nur zum Teil umgesetzt werden können. Das Projekt Logistikzentrum Hagenholz ist zwar das grösste und komplexeste Bauprojekt von ERZ der letzten 15 Jahre, aber bei weitem nicht das einzige. Es gilt deshalb zu prüfen, ob



die bei der Realisierung des Bauvorhabens Logistikzentrum Hagenholz zutage getretenen schweren Mängel als Einzelfälle zu betrachten sind.

Seit der ersten internen Information über die Vorfälle im September 2015 hat die Geschäftsleitung von ERZ nicht den Eindruck erweckt, dass sie aus den gemachten Fehlern die notwendigen Lehren gezogen hat. Die aufgedeckten Fehler werden bestritten und bagatellisiert. Die Unternehmenskultur von ERZ braucht einen grundlegenden Wandel; mit Feinjustierungen ist es nicht getan. Es braucht bedeutend mehr Transparenz und Offenheit und die Bereitschaft, als städtischer Dienstleister die Kompetenzordnung der Stadt Zürich zu respektieren.

8.2 Empfehlungen

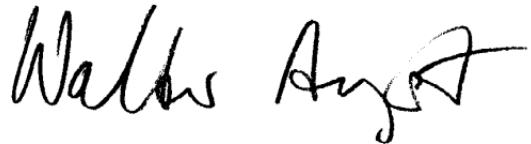
1. Kreditanträge für Bauprojekte zuhanden des Stadtrats und des Gemeinderats sind von den zuständigen Departementen und der Finanzverwaltung sorgfältig zu prüfen. Die Abläufe sind zu überprüfen.
2. Die Prozesse, mit denen der Vorsteher und die Geschäftsleitung des TED die Aufsicht über das ERZ wahrnehmen, sind zu präzisieren und anzupassen.
3. Die RPK empfiehlt der Finanzverwaltung, Richtlinien festzulegen, in welchen Ausnahmefällen im Rahmen eines Investitionsvorhabens in Auftrag gegebene Arbeiten in der Laufenden Rechnung verbucht werden können. Die Richtlinien sind im Accounting Manual festzuhalten.
4. Die GPK wird gebeten, mit der Baurevision der Finanzkontrolle zu prüfen, ob weitere Massnahmen zur Sicherstellung einer ordnungsgemässen Abwicklung von Bauvorhaben vorgeschlagen werden können. Aus Sicht der RPK ist zu klären,
 1. in welchen Fällen ERZ die Bauherrenvertretung zwingend dem AHB übertragen soll.
 2. wann und bei welcher Instanz ERZ einen Projektierungskredit einholen muss.
 3. wie ERZ sicherstellen kann, dass Kreditanträge auf der Basis eines klar definierten Bauprojekts mit Kostenermittlung erstellt werden, die relevante Eigenleistungen von ERZ und Reserven für Unvorhergesehenes sowie Projektänderungen enthalten.
5. Den vorberatenden Kommissionen wird empfohlen,
 1. bei Bauvorhaben detaillierte Unterlagen zu den Grundlagen der Kreditanträge einzufordern (Bauprojekt mit Kostenermittlung). Solange Unklarheiten bestehen, soll die Weisung dem Gemeinderat nicht zur Beschlussfassung unterbreitet werden.

2. bei Bestellungsänderungen im Detail prüfen zu lassen, ob diese im Rahmen des Objektkredits finanziert werden können.

Zürich, 31. Oktober 2016



Florian Utz (SP)
Leitung Redaktionskommission RPK



Walter Angst (AL)
Präsident RPK

9. Quellenverzeichnis

9.1 Grundlagen des Mitberichts

Die nachfolgenden Dokumente sind die Grundlagen für die Verfassung des Mitberichts. Für die Bezeichnung der Fussnoten wurden die Abkürzungen in kursiver Schrift verwendet.

1. Bericht zur Administrativuntersuchung, von Stokar+Partner, «Logistikzentrum ERZ Entsorgung + Recycling Zürich» vom 26. April 2016
«Administrativuntersuchung»
2. Abschlussbericht des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements zuhanden des Stadtrats vom 21. September 2016
«Abschlussbericht an Stadtrat»
3. Antworten des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements auf die Fragen der Redaktionskommission «Mitbericht RPK» vom 5.9.16 (mit Beilagen)
«Rückfragen RPK vom 5.9.16»
4. Protokolle der Beratungen der SK PD/TED/DIB (21. Januar bis 8. April 2010)
«Beratung SK PD/TED/DIB»
5. Revisionsbericht Nr. 169/2015 der Finanzkontrolle vom 17.12.2015, TED, ERZ: «Prüfung des Beschaffungs- und Submissionswesens von ERZ»
«Revisionsbericht 169/2015»
6. Revisionsbericht Nr. 117/2016 der Finanzkontrolle vom 25.08.2016, TED, ERZ, Abfall: Prüfung Zwischenabrechnung Teilkredit Logistikzentrum Hagenholz
«Revisionsbericht 117/2016»
7. Beratungen der Sonderkommission ERZ der GPK (SoKo ERZ)
«Beratungen SoKo ERZ (GPK)»



9.2 Aktenverzeichnis (gemäss Fussnoten)

1. Administrativuntersuchung, Anhang 17, Interner Prüfungsbericht ERZ, Projekt Logistikzentrum Hagenholz vom 11. Dezember 2015.
2. Die GPK hat schon im Sommer 2015 von einer anonymen Quelle Kenntnis erhalten von Unregelmässigkeiten im Beschaffungswesen und beim Bau des Logistikzentrums Hagenholz.
3. Rückfragen RPK vom 5.9.2016, Beilage 61, ERZ Abfall. Teilkreditabrechnung Anteil ERZ (ohne OIZ) vom 26.5.2016.
4. Revisionsbericht 117/2016 vom 25. August 2016.
5. Abschlussbericht an Stadtrat, Beilage 11, Stellungnahme vom 5. Juli 2016 «Logistikzentrum Hagenholz – weitere Abklärungen bezüglich des Rechenzentrums», Ziff. 9, Seite 2: Der neue Standort für das Rechenzentrum wurde am 30. September 2009 von der GL-ERZ gutgeheissen.
6. Administrativuntersuchung, Anhang 47, Fragen von S+P an ERZ, Frage 32, Antworten von B. Z. und P. N.: «Die zusätzlichen Rechenzentrumsflächen sind anlässlich einer Steueraussschusssitzung OIZ/ERZ anfangs 2010 beantragt und freigegeben worden. Von der Sitzung ist kein Protokoll erstellt worden».
7. Administrativuntersuchung, Anhang 48, Befragung B. Z. vom 14.1.2016, Seite 6: «Die Projektänderung erfolgte jedoch nach der Erarbeitung des Vorprojekts inkl. KV bzw. kurz vor der Weitergabe der Weisung an die Regierung».
8. Verfahrenshandbuch «Zürich baut gut und günstig» (STRB 1097/2005).
9. In der Weisung 2009/588 sind für die ERZ-Bauten Kosten von CHF 43,46 Mio. (exkl. MWST), in der der Kommission zugestellten Baudokumentation Vorprojekt Plus der Firma B vom 22. Januar 2010 (s. Administrativuntersuchung, Anhang 20) sind Kosten von CHF 43,578 Mio. (exkl. MWST) ausgewiesen.
10. Weisung 2009/588 vom 9. Dezember 2010, Seite 8, 4. Kosten: «Die einmaligen, neuen Kosten setzen sich, basierend auf Kostenvoranschlägen, wie folgt zusammen».
11. Beratung SK PD/TED/DIB, Protokoll 20100318 Nr. 113, Beilage 9, Übersicht Unterlagen Hagenholz.
12. Administrativuntersuchung, Anhang 19, Baudokumentation Logistikzentrum Hagenholz, Stand 10/0/08.
13. Administrativuntersuchung, Anhang 20, Baudokumentation Rechenzentrum OIZ, Stand 10/01/22.
14. Rückfragen RPK vom 5.9.16, Antworten TED vom 19.9.2016, Beilage 67.
15. Administrativuntersuchung, Anhang 50, Protokoll der Befragung des Direktors von ERZ vom 24.2.2016, Seite 4: «Die Projektänderung wurde in der Weisung nicht mehr korrigiert, da man vor der Volksabstimmung keine Unruhe erzeugen wollte».
16. Administrativuntersuchung, Anhang 48, Protokoll der Befragung von B. Z. vom 14.1.2016, Seite 6: «Um das Projekt in der Bewilligungsphase nicht zu gefährden, wurden die Kosten nicht angepasst».
17. Audioprotokoll der Gemeinderatssitzung vom 26.5.2010, <http://audio.gemeinderat-zuerich.ch>.
18. Dispoergänzung, Beschluss Gemeinderat 26.5.2010.
19. Abschlussbericht an Stadtrat, Beilage 11, «Logistikzentrum Hagenholz – weitere Abklärungen bezüglich des Rechenzentrums».
20. Administrativuntersuchung, Anhang 47, Fragen von S+P an ERZ, Frage 40. Antwort von B. Z.
21. Administrativuntersuchung, Anhang 47, Fragen von S+P an ERZ, Fragen 32 und 39: Antworten von B. Z. und P. N.



22. Administrativuntersuchung, Fussnote 58, Seite 26.
23. Administrativuntersuchung; Anhang 48, Protokoll Befragung von B. Z. vom 14.1.2016, Seite 6.
24. Rückfragen RPK vom 5.9.16, Antworten TED vom 19.9.2016, Beilage 68.
25. Rückfragen RPK vom 5.9.16, Antworten TED vom 19.9.2016, Beilage 68: Auszug aus dem Vertrag «Nutzung Rechenzentrumsfläche» zwischen OIZ und der Fremdmietlerin Hagenholz.
26. Administrativuntersuchung, Seite 10
27. Administrativuntersuchung, Anhang 23, Protokoll der Geschäftsleitungssitzung ERZ vom 19.12.2012: LGZ, Kostenübersicht per 13.12.2012.
28. Administrativuntersuchung, Seite 13: Die Administrativuntersuchung hält fest, «dass die Statusberichte die reelle Situation nicht zutreffend darstellen und dass in einer entscheidenden und kritischen Projektphase, nämlich ab dem 3. Quartal 2012 bis zum 1. Quartal 2013, keine Statusberichte erstellt wurden.» Über die Gründe für die mangelhaften Statusberichte könne nur spekuliert werden.
29. Administrativuntersuchung, Anhang 23, Protokoll der Geschäftsleitungssitzung ERZ vom 19.12.2012.
30. Abschlussbericht an Stadtrat, Beilage 06, Stellungnahme Urs Pauli.
31. Administrativuntersuchung, Anhang 24, Protokoll der Geschäftsleitungssitzung ERZ vom 30.1.2013, inkl. Variantenübersicht.
32. Die Vorsteherin des TED musste die Amtsgeschäfte von Januar bis April 2013 aus gesundheitlichen Gründen dem Vorsteher des DIB übergeben.
33. Administrativuntersuchung, Seite 27.
34. Abschlussbericht an Stadtrat, Beilage 05, Stellungnahme Ruth Genner.
35. An den zweimal jährlich stattfindenden Forecast-Präsentationen und den Präsentationen des Jahresbudgets und der Jahresrechnung werden alle grossen Projekte präsentiert.
36. Im Budget 2016 hat ERZ keine Ausgaben für das Projekt Logistikzentrum Hagenholz mehr beantragt.
37. Im Rahmen der Revision des Beschaffungs- und Submissionswesens von ERZ durch die Finanzkontrolle ist das TED auf die Kostenüberschreitung hingewiesen worden. Es ist ein Baustopp verfügt worden.
38. Administrativuntersuchung, Anhang 47, Frage 43.
39. Beratungen SoKo ERZ (GPK), Protokoll der 4. Sitzung vom 9. Mai 2016, Seite 17.
40. Administrativuntersuchung, Seite 27 f.
41. Rückfragen RPK vom 5.9.2016, Antworten TED vom 19.9.2016, Beilage 63.
42. Administrativuntersuchung, Protokoll Befragung von B. Z. vom 14.1.2016, Anhang 48, Seite 6: B. Z. sagt, dass «die Entscheidung, dass Planerhonorare auf den Unterhalt gebucht werden», vom zuständigen Geschäftsleitungsmitglied «mitgetragen» worden sei.
43. Administrativuntersuchung, Anhang 17, Interner Prüfungsbericht ERZ Projekt Logistikzentrum Hagenholz vom 11. Dezember 2015.
44. Administrativuntersuchung, Anhang 17, Interner Prüfungsbericht ERZ Projekt Logistikzentrum Hagenholz vom 11. Dezember 2015.
45. Administrativuntersuchung, Anhang 48, Protokoll der Befragung des Gesamtprojektleiters vom 14.1.2016.
46. Liste der auf der laufenden Rechnung verbuchten Investitionsausgaben. Beilage 63, Rückfragen RPK vom 5.9.2016.
47. Administrativuntersuchung, Anhang 48, Protokoll der Befragung des Gesamtprojektleiters vom 14.1.2016.
48. Bei der Projektreserve dürfte es sich um die Bauteuerung handeln.



49. Administrativuntersuchung, Anhang 51, Befragung von F. V. vom 4.2.2016, Seite 4.
50. Administrativuntersuchung, Anhang 50, Protokoll Befragung Urs Pauli vom 4.2.2016, Seite 6.
51. Verfahrenshandbuch für allgemeine Hochbauvorhaben der Stadt Zürich, Seite 2.
52. Rückfragen RPK vom 5.9.2016, Antworten TED vom 19. September 2016, Antwort 2: ERZ erklärte, dass man den Beizug des AHB im Einzelfall prüfe.
53. Rückfragen RPK vom 5.9.2016, Antworten TED vom 19.9.2016, Beilagen 57 (Leitfaden PM Version 26.6.2014), 58 (Leitfaden PM Version 2.12.2015) und 59 (Leitfaden PM Version 11.8.2016).
54. Diese sieht vor, dass der Kreditantrag auf der Basis eines Bauprojekts mit Kostenermittlung erstellt wird.
55. Rückfragen RPK vom 5.9.16, Antworten TED vom 19.9.2016, Beilagen 57, 58 und 59: Leitfaden_PM_11_8-2016, insbesondere Kap 2.2.12; 2.3. und 5.3.
56. Revisionsbericht 169/2015, Seiten 3 und 7.
57. Revisionsbericht 169/2015, Seite 6.
58. Administrativuntersuchung, Seite 8.
59. Revisionsbericht 169/2015, Seite 3.
60. Administrativuntersuchung, Seite 8, Fussnote 16.
61. Administrativuntersuchung, Seite 23 f.