



Bericht

der

Parlamentarischen Untersuchungskommission

betreffend

Vorkommnisse rund um die Dienstabteilung
Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ)

9. Dezember 2020

MANAGEMENT SUMMARY

Die PUK ERZ kommt zum Schluss, dass die Dienstabteilung ERZ sich durch mangelnde Aufsicht und Kontrolle weitgehend von der städtischen Verwaltungsstruktur lösen konnte. Dies wurde von der Dienstabteilung aktiv angestrebt, von den Departementsvorstehenden und vom Stadtrat durch ein mangelndes Gegengewicht bis 2015 jedoch auch nicht mit der notwendigen Gegenkraft unterbunden.

Die PUK ERZ geht davon aus, dass man sich von der unternehmerischen Rhetorik und der Darstellungskraft der Dienstabteilung und ihrer obersten Führungsspitzen blenden liess. Diese Kritik der PUK ERZ richtet sich primär an den Stadtrat sowie an die Departementsvorstehenden. Die PUK ERZ setzt sich aber auch kritisch mit der Rolle des Gemeinderats und seiner Akteure auseinander und verortet Verbesserungspotenzial. Dies sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Hauptverantwortung beim Stadtrat und seiner Verwaltung zu suchen ist. Für die PUK ERZ liegt eine der Hauptursachen, die zur problematischen Eigendynamik der Dienstabteilung ERZ geführt haben, in der mangelhaften Aufsicht und Kontrolle durch die vorgesetzten Stellen.

Die PUK ERZ qualifiziert das bei ERZ über Jahre gewachsene und praktizierte System als ein simuliertes Unternehmertum. Es profitierte von den finanziellen Vorteilen einer weitgehenden Monopolstellung, ohne gleichzeitig die für die Privatwirtschaft charakteristischen unternehmerischen Risiken tragen zu müssen. Damit ging zugleich in vielen Punkten eine nicht zulässige Abkehr vom Prinzip des ans Recht gebundenen Verwaltungshandelns einher. Diese Abkehr manifestierte sich in sämtlichen von der PUK ERZ untersuchten Themenfeldern, zu denen das Finanzrecht, das Beschaffungswesen, die Beteiligungen, das Controlling und das Personalrecht zählen.

Besonders problematisch beurteilt die PUK ERZ den Umgang mit den Gebühren. Sie geht einerseits von einer Überfinanzierung aus, die primär auf einer sich später als nicht konform herausstellenden Abschreibungspraxis gründete. Andererseits erachtet sie auf der Ausgabenseite die Verwendung der Gebühren in vielen Fällen als zweifelhaft, wenn nicht sogar zweckfremd und damit regelwidrig.

Gestützt auf ihre Untersuchung empfiehlt die PUK ERZ, die Aufsicht und Kontrolle über die Dienstabteilungen der Stadtverwaltung ausreichend wahrzunehmen, insbesondere durch die Stärkung des Bewusstseins für die Bindung der Verwaltung ans Recht, die fortlaufende Kontrolle von Grossprojekten sowie durch das Sicherstellen einer korrekten Aktenführung. Die PUK ERZ empfiehlt aber auch, die Arbeitsweise des Gemeinderats zu überprüfen und die Befähigung der einzelnen Ratsmitglieder zu ihrer Aufsichtsfunktion zu stärken.

Inhaltsverzeichnis

I	DIE PUK ERZ	1
1.	Entstehung.....	1
1.1	Einsetzung	1
1.2	Auftrag.....	2
1.3	Konstituierung	3
1.4	Änderungen an der Konstituierung.....	4
2.	Grundlagen	5
2.1	Gesetzliche Grundlagen.....	5
2.2	Geschäftsreglement	6
2.3	Sekretariat.....	7
2.4	Geheimhaltung.....	8
3.	Verfahren.....	9
3.1	Vorverfahren	9
3.2	Hauptverfahren	11
3.3	Einvernahmen.....	13
3.4	Augenschein	14
3.5	Aktenbeizug	14
3.6	Vorläufiger Schlussbericht	14
3.7	Definitiver Schlussbericht.....	16
3.8	Durchgeführte Sitzungen	16
4.	Verfahrensbeteiligte	17
4.1	Stadtrat.....	17
4.2	Weitere Verfahrensbeteiligte.....	19
4.2.1	Gemeinsame Bemerkungen	19
4.2.2	Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet.....	20
4.2.3	Auskunftspersonen.....	22
5.	Untersuchungen anderer Organe.....	24
5.1	Anonymer Hinweis als Auslöser.....	24
5.2	Revisionsbericht ZFK Nr. 169/2015	24
5.3	Administrativuntersuchung Stokar + Partner AG.....	25

5.4	Sonderkommission Entsorgung + Recycling Zürich	25
5.5	Administrativuntersuchung Prof. Dr. Tomas Poledna	25
5.6	Strafverfahren	26
5.7	Verfahrenskoordination	26
II	ORGANISATION DER STADT ZÜRICH	28
1.	Einleitend	28
2.	Die Stimmbürgerschaft	29
3.	Der Gemeinderat und seine Kommissionen	29
3.1	Die Rechnungsprüfungskommission.....	32
3.2	Die Geschäftsprüfungskommission.....	33
3.3	Die Spezialkommissionen	33
4.	Die Finanzkontrolle.....	34
5.	Weitere städtische Stellen.....	35
6.	Der Stadtrat und seine Stadtverwaltung	35
6.1	Der Stadtrat	35
6.2	Das Stadtpräsidium	37
6.3	Die Stabsstellen des Stadtrats.....	37
6.4	Departementsvorstehende und Dienstabteilungen.....	38
6.5	Die Dienstabteilung ERZ	39
7.	Die Stadt Zürich und der Kanton Zürich	40
8.	Zwischenfazit zur Organisationsstruktur.....	41
III	SACHVERHALT.....	42
A	Einleitend	42
1.	Der Untersuchungsauftrag.....	42
2.	Die Untersuchungsgegenstände	43
2.1	Allgemeines zu den Untersuchungsgegenständen.....	43
2.2	«Controlling» im Besonderen	44
B	Finanzrecht.....	45
1.	Das städtische Finanzrecht.....	45

2.	Unregelmässigkeiten rund um die Finanzkompetenzen	45
2.1	Einleitend	45
2.2	Die Regelung der Finanzkompetenzen der Stadt Zürich	46
2.3	Unregelmässigkeiten bei der Delegation der Finanzkompetenzen	49
2.4	Fehlende Ausgabenbewilligung für Rückstellungen	54
2.5	Ausgaben durch die nicht zuständige Instanz	59
2.5.1	Betriebsmedizin	59
2.5.2	Oldtimermuseum und Renovation der Oldtimer	63
2.5.3	Emus	68
2.5.4	ZAV Recycling AG	69
2.5.5	Verkauf von Anteilen der Biogas Zürich AG	70
2.6	Bau Logistik- und Rechenzentrum Hagenholz	73
2.6.1	Einleitend	73
2.6.2	Projektierungsphase	75
2.6.3	Die Kostenproblematik in der Bauphase	78
2.6.3.1	Umbuchung auf den laufenden Unterhalt	79
2.6.3.2	Umbuchung von Kosten für den Bau auf Fremdprojekte	80
2.6.3.3	Vermutete Umbuchung von Baukosten auf Projektierungskonti	81
2.6.3.4	Versuchte Nutzbarmachung von Mitteln der « Holding »	84
2.6.3.5	Umbau Personalrestaurant	88
2.7	Umbau Klärbecken Werdhölzli	94
2.7.1	Problematik der Finanzkompetenzen	94
2.7.2	Problematik der vier Rechnungskreise bei ERZ	98
2.8	Werkstattbetriebe	99
2.9	Personalrestaurant	103
2.10	Abgrenzung Rechnungslegung und Beteiligungen	103
2.10.1	Biogas Zürich AG	104
2.10.2	Rolf Bossard AG	106
2.10.3	Fernwärme Zürich AG	107
2.11	Gelder ausserhalb der Buchhaltung der Stadt	108
2.11.1	« Schwarze Kassen »	109
2.11.2	Das Konto der Firma G	109
2.11.3	Verwaltungsratshonorare	110
2.12	Verzögerung von Kreditabrechnungen	111
3.	Gebühren	113

3.1	Allgemeines zu den Gebühren und Gebührenhöhen	113
3.2	Die Problematik ausgewogener Gebühren	117
3.3	Geschichtliche Einordnung	118
3.3.1	Entwicklung der Abfall- und Abwassergebühren ab 1994.....	118
3.3.2	Entwicklung der Fernwärmegebühren ab 2000.....	124
3.4	Abschreibungspraxis und Reserven.....	129
3.4.1	Die Rechtslage bei den Abschreibungen	129
3.4.2	Die Rechtslage bei den Rückstellungen (Vorfinanzierungen).....	133
3.4.3	Die Rechtslage bei den Ausgleichskonten (Reserven).....	134
3.4.4	Zur Abschreibungspraxis und der Reservebildung beim Abfall.....	135
3.4.5	Abwasser	139
3.4.6	Fernwärme.....	142
3.5	Weiterbildungszentrum ara glatt	145
3.5.1	Einleitend.....	145
3.5.2	Der Umbau der Kläranlage in ein Weiterbildungszentrum	145
3.5.3	Betrieb und Unterhalt.....	147
3.6	Werkstattbetriebe	148
3.7	Weitere Umnutzungen: Oldtimer, Spielplatz und Umbau Klärbecken.....	149
3.8	Sondermülldeponie Kölliken.....	151
3.9	Fazit zu den Gebühren von ERZ.....	153
C	Beschaffungswesen	157
1.	Einleitend	157
2.	Gesetzliche Grundlagen.....	158
3.	Anrufung von Ausnahmebestimmungen	160
3.1	Projekt «MERKS».....	161
3.2	IT-Projekt «GeMo»	162
3.3	Planungs- und Projektierungsleistungen Logistikzentrum Hagenholz	164
3.4	Betriebsmedizin	166
3.5	Fazit Ausnahmebestimmungen	170
4.	Splitting	171
4.1	IT-Projekt «GeMo»	172
4.2	Reinigungsleistungen	176
4.3	Marketing und Kommunikation.....	181

4.4	Aus- und Weiterbildungen	183
4.5	Besuchsrundgänge	184
4.6	Besuchszentrum.....	187
5.	Fazit	193
D	Umgang mit Beteiligungen.....	200
1.	Einleitend	200
1.1	Was ist eine Beteiligung?.....	200
1.2	«Beteiligungen von ERZ».....	201
2.	Die Entstehung der «Beteiligungen von ERZ»	202
2.1	Voraussetzung für die Gründung von zivilrechtlichen Gesellschaften	202
2.2	Entstehung der Rolf Bossard AG (2005).....	205
2.3	Entstehung der HHKW Aubrugg AG (Februar 2009)	213
2.4	Entstehung der Fernwärme Zürich AG (Juni 2010)	213
2.5	Entstehung der Biogas Zürich AG (Januar 2011).....	214
2.6	Entstehung der Zürcher Abfallverwertungs AG (April 2013).....	218
2.7	Entstehung der ZAV Recycling AG (Juni 2013).....	219
2.7.1	Vorgeschichte	219
2.7.2	Trockenschlacke als Gesamtprojekt?	220
2.7.3	Fehlende Einbindung des Gemeinderats?	222
2.7.4	Gründung.....	225
2.7.5	Information der Stimmbürgerschaft zum Umbau der Anlage	226
2.7.6	Die Rolle des Gemeinderats	228
2.8	Entstehung der Stiftung ZAR	229
2.9	Entstehung des Vereins Papier bleibt hier	229
2.10	Entstehung des Konsortiums Sondermülldeponie Kölliken.....	230
2.11	Beteiligung an der Batrec (Industrie) AG	230
2.12	Zusammenfassend zur Entstehung der Beteiligungen.....	230
3.	«Aufsicht» über die Beteiligungen	231
3.1	Einleitend	231
3.2	Situation vor Erlass der städtischen Richtlinien	234
3.2.1	Die GPK-Untersuchung zur Swisspower AG (2004).....	234
3.2.2	Erste Versuche einer einheitlichen Administration (2007)	234
3.2.3	Ver(w)irrungen rund um die VVD (2008 bis 2013)	235

3.2.4	Handhabung der Vertretungen durch die Stadt bei den Beteiligungen von ERZ.....	236
3.2.5	Die Vertretung des Aktienkapitals.....	240
3.2.6	Stabsmitarbeitende	241
3.2.6.1	Stockende Informationsflüsse.....	241
3.2.6.2	Eine Zertifikatsarbeit mit einer umfassenden Analyse (2013–2014).....	241
3.2.7	Ausarbeitung eines Beteiligungscontrollings durch ERZ (2015).....	242
3.2.8	Beteiligungsmanagement auf Stufe Stadtrat (2017–2019).....	247
3.2.9	Rolle des Parlaments	247
3.3	Fazit zur Aufsicht über die Beteiligungen.....	248
4.	Sonderfragen	249
4.1	Das Personal der Rolf Bossard AG und der anderen Beteiligungen	249
4.2	Fragezeichen rund um das Beschaffungswesen.....	250
4.3	Das Vorkaufsrecht des Geschäftsführers der Rolf Bossard AG	252
4.4	Aktienrechtliche Auslagerung und vertragliche Einbindung	253
4.5	«Rückübertragung» von öffentlichen Aufgaben und deren Folgen.....	254
E	Personalrecht und Betriebskultur	258
1.	Einleitend	258
2.	Instrumente der Personalpolitik der Stadt Zürich	259
3.	Führungsprinzipien in der Stadtverwaltung	260
3.1	Der operative Führungsalltag	260
3.2	Der Faktor Mensch	261
4.	ERZ-bezogene Personalpolitik auf Stufe Departement und Stadtrat	262
4.1	Die Ära von Gottfried Neuhold.....	263
4.2	Der Wechsel zu Urs Pauli.....	266
4.2.1	Gottfried Neuhold erhält einen Consultantvertrag.....	266
4.2.2	Die Tätigkeit von Gottfried Neuhold als Consultant	270
4.2.3	Fazit zum Consultantvertrag von Gottfried Neuhold	275
4.3	Die Ära von Urs Pauli	276
4.3.1	Urs Pauli unter Ruth Genner	276
4.3.2	Urs Pauli unter Filippo Leutenegger	278
4.3.3	Fazit zum Führungsverständnis der VTE gegenüber Urs Pauli	281

5.	Führungs- und Betriebskultur innerhalb der Dienstabteilung ERZ.....	284
5.1	Einleitend	284
5.2	Vom Sanierungsfall zum Dienstleistungsunternehmen.....	286
5.3	Auswirkungen auf die Betriebskultur.....	291
6.	Personal und Personalrecht	297
6.1	Allgemeiner Umgang mit dem Personal.....	297
6.2	Führungskultur	299
7.	Die Führungs- und Betriebskultur unter Urs Pauli	304
7.1	Das Führungsverständnis von Urs Pauli	304
7.2	Die Geschäftsleitung unter Urs Pauli	309
7.3	Besondere Leistungen für die Geschäftsleitung	310
7.3.1	Prämien gemäss Art. 68 AB PR.....	311
7.3.2	Spesenwesen ERZ	312
7.3.2.1	Auslagenreglement und Pauschalspesen	312
7.3.2.2	Doppelte Verrechnung von Pauschalspesen.....	313
7.3.2.3	Missachtung des Auslagenreglements	314
7.3.2.4	ERZ-Anweisungen zu den Spesen	318
7.3.2.5	Kontrolle.....	320
7.4	Beurteilung der Mitglieder der Geschäftsleitung durch Urs Pauli.....	322
8.	Das Verhältnis der Dienstabteilung ERZ zum Recht.....	323
9.	Die Personalrekrutierung	328
10.	Sonderanstellung des Projektleiters Bau LGZ	332
11.	Beendigung von Anstellungsverhältnissen.....	335
12.	Fazit zu den Untersuchungsergebnissen zum Personalrecht.....	339
F	Aufarbeitung	341
1.	Einleitend	341
2.	Erster anonymer Hinweis vom 20. Juli 2015.....	341
3.	Administrativuntersuchung Stokar + Partner	343
4.	Sonderkommission Entsorgung + Recycling Zürich (SoKo ERZ).....	347
5.	Zweiter anonymer Hinweis vom 24. Oktober 2016	348

6.	Weitere Hinweise und Massnahmen gegenüber Urs Pauli	349
6.1	Weitere Hinweise	349
6.2	Massnahmen gegenüber Urs Pauli.....	350
6.3	Umgang mit den weiteren Hinweisen.....	351
7.	Strafverfahren	352
8.	Administrativuntersuchung von Prof. Dr. Tomas Poledna	353
9.	Kooperation des Stadtrats mit der PUK ERZ.....	362
10.	Bisher ergriffene Massnahmen.....	364
10.1	ZFK	364
10.2	Stadtrat und ERZ	365
11.	Folgen für die Dienstabteilung ERZ	369
12.	Folgen für TED und Stadtrat	373
IV	GESAMTWÜRDIGUNG.....	376
1.	Vorbemerkungen zur Würdigung	376
2.	Die Dienstabteilung ERZ	376
3.	Stadtrat.....	379
4.	Martin Waser	389
5.	Ruth Genner.....	391
6.	Filippo Leutenegger.....	393
7.	Urs Pauli.....	397
8.	Gottfried Neuhold	397
9.	Weitere obere Kader von ERZ.....	398
9.1	GL-Mitglied 1	399
9.2	GL-Mitglied 2.....	399
9.3	GL-Mitglied 3.....	399
9.4	GL-Mitglied 4.....	400
9.5	GL-Mitglied 5.....	400
9.6	Projektleiter Bau LGZ	400

10. Gemeinderat.....	401
10.1 Rechnungsprüfungskommission (RPK)	403
10.2 Geschäftsprüfungskommission (GPK)	404
10.3 SK TED/DIB	405
11. Finanzkontrolle	406
V EMPFEHLUNGEN.....	408
1. Allgemeines	408
2. Empfehlungen an den Stadtrat	409
2.1 Allgemeines	409
2.2 Aufsicht	410
2.3 Führung.....	412
2.4 Zusammenarbeit.....	413
2.5 Kontrolle.....	414
3. Empfehlungen an die Finanzkontrolle der Stadt Zürich.....	416
3.1 Kontrolle.....	416
3.2 Zusammenarbeit.....	416
4. Empfehlungen an den Gemeinderat.....	417
4.1 Aufsicht	417
4.2 Kontrolle.....	418
4.3 Empfehlungen an RPK und GPK des Gemeinderats im Besonderen	418
VI ANHANG.....	419
Abkürzungsverzeichnis.....	419

I DIE PUK ERZ

1. Entstehung

1.1 Einsetzung

Bedürfen Vorkommnisse von grosser Tragweite in der Stadtverwaltung der Klärung, kann der Gemeinderat eine Untersuchungskommission von höchstens 17 Mitgliedern einsetzen. Antragsberechtigt sind das Büro, eine Kommission oder ein Mitglied des Gemeinderats.¹

Am 30. August 2017 reichten die Fraktionen der SP, SVP, FDP, Grünen, GLP, AL und CVP einen Beschlussantrag zur Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission gemäss Art. 38 der Gemeindeordnung (GO) und Art. 74 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR) ein, um die Hintergründe und Verantwortlichkeiten der Vorfälle in der Dienstabteilung Entsorgung + Recycling der Stadt Zürich (ERZ) zu untersuchen.² Der Beschlussantrag wurde dem Büro des Gemeinderats am 6. September 2017 zur Prüfung überwiesen und dem Stadtrat zur Stellungnahme unterbreitet. Letzterer anerkannte und begrüßte den Willen des Gemeinderats, die Vorkommnisse bei der Dienstabteilung ERZ vertieft abzuklären, und beurteilte den Untersuchungsauftrag im Übrigen als umfassend und genügend bestimmt.³ In der Folge beantragte das Büro des Gemeinderats dem Rat die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK ERZ) mit 17 Mitgliedern mit folgenden Fraktionsvertretungen:⁴

Fraktion	Anzahl
SP	5
SVP	3
FDP	3
Grüne	2
GLP	2
AL	1
CVP	1
Total	17

¹ Art. 74 Abs. 1 und 2 Geschäftsordnung des Gemeinderats vom 17. November 1999 (GeschO GR; AS 171.100).

² Beschlussantrag vom 30. August 2017, GR Nr. 2017/286.

³ Schreiben Stadtrat an Büro des Gemeinderats vom 20. September 2017.

⁴ Antrag des Büros an den Gemeinderat vom 25. September 2017, GR Nr. 2017/336.

Am 4. Oktober 2017 stimmte der Gemeinderat dem Antrag des Büros mit 120:0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zu.⁵

1.2 Auftrag

Der Gegenstand und der Auftrag der Untersuchung richten sich nach dem Beschlussantrag Nr. 2017/286 und lauten wie folgt:

3

«Der Gemeinderat wird beauftragt, eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) gemäss Art. 38 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich und Art. 74 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) zu bilden, welche die Hintergründe und Verantwortlichkeiten der Vorfälle in der Dienstabteilung Entsorgung und Recycling der Stadt Zürich (Tiefbau- und Entsorgungsdepartement, ERZ) untersucht. Nötigenfalls sind Empfehlungen zur Anpassung von städtischen Rechtsgrundlagen abzugeben.

Ziele der Untersuchung:

Die Untersuchung fokussiert auf die Wahrnehmung der Führungs- und Kontrolltätigkeiten in der Dienstabteilung und auf die Zusammenarbeit mit politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern auf Stufe Stadtrat, Departement und Gemeinderat sowie auf die Kompetenzen und Tätigkeit der Finanzkontrolle. Zu klären ist, wie die Organe ihre Geschäfte geführt und ihre Führungs- und Aufsichtsfunktion wahrgenommen haben. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die in den beteiligten Verwaltungseinheiten und Organen implementierten Prozesse und deren Einhaltung zu richten. Geklärt werden soll zudem, wie die politischen Entscheidungsträger auf Stufe Stadtrat und Departement sowie die politischen Aufsichtsorgane auf die seit Sommer 2015 bekannt gewordenen Missstände im ERZ reagiert haben.

Gegenstand der Untersuchung sind insbesondere folgende Themenfelder in Bezug auf das ERZ:

- *Einhaltung des städtischen Finanzrechts (Kompetenzordnung, Vorschriften über die Ausarbeitung, Genehmigung und Abrechnung von Objektkrediten, Handhabung von gebundenen Ausgaben, Abgrenzung Investitions- und Unterhaltskonten, Gewährleistung einer vollständigen und wahren Buchführung)*

⁵ GRB Nr. 3359 vom 4. Oktober 2017, Einsetzung PUK ERZ, GR Nr. 2017/336.

- *Einhaltung der submissionsrechtlichen Vorschriften und Ausgestaltung des Lieferantenmanagement/Auftragsvergaben*
- *Umgang mit Beteiligungen*
- *Controlling auf Stufe Dienstabteilung sowie Departement, Aufsichtspflicht auf Stufe Departement, Stadtrat und Gemeinderat und Kompetenzen und Rolle der Finanzkontrolle*
- *Personalrecht: Führungs- und betriebliche Kultur Vergütungsregelungen, Beförderungspraxis, Umgang mit anonymen Hinweisen*

Die Arbeiten der PUK sind mit der vom Stadtrat in Auftrag gegebenen Untersuchung Poledna abzustimmen. Die Ergebnisse der Untersuchung Poledna sind wie auch die Erkenntnisse aus der bereits abgeschlossenen Untersuchung der ständigen Kommissionen beizuziehen sowie allfällige Erkenntnisse von strafrechtlichen Untersuchungen sind zu berücksichtigen.»⁶

1.3 Konstituierung

Am 4. Oktober 2017 erfolgte die formelle Einsetzung der PUK ERZ mit der Wahl von folgenden Mitgliedern:

4

Mitglieder PUK ERZ	Partei
Markus Baumann	GLP
Onorina Bodmer	FDP
Marcel Bührig	Grüne
Andreas Egli	FDP
Renate Fischer	SP
Dorothea Frei	SP
Helen Glaser	SP
Urs Helfenstein	SP
Dr. Bernhard im Oberdorf	SVP
Andreas Kirstein	AL
Markus Merki	GLP
Felix Moser	Grüne
Derek Richter	SVP
Michael Schmid	FDP
Christine Seidler	SP
Stefan Urech	SVP
Karin Weyermann	CVP

⁶ GRB Nr. 3359 vom 4. Oktober 2017, Einsetzung PUK ERZ, GR Nr. 2017/336.

Für das Präsidium stellten sich Karin Weyermann (CVP) und Markus Merki (GLP) zur Wahl. Als Präsident wurde in geheimer Wahl Markus Merki (GLP) gewählt.⁷

5

1.4 Änderungen an der Konstituierung

An der Konstituierung vom 4. Oktober 2017 ergaben sich im Laufe der Untersuchung folgende Veränderungen:

6

In der Ersatzwahl vom 31. Januar 2018 wählte der Gemeinderat Dr. Florian Blättler (SP) anstelle der zurückgetretenen Helen Glaser (SP).

Nach den Gemeinderatswahlen vom 4. März 2018 veränderte sich die parteiliche Zusammensetzung der Kommission. Nichtwiederwahlen und veränderte Fraktionsstärken führten dabei zur folgenden neuen Zusammensetzung der PUK ERZ:

Fraktionen	Anzahl
SP	5
FDP	3
SVP	2
Grüne	2
GLP	2
AL	2
EVP ⁸	1
Total	17

Am 16. Mai 2018 erfolgte die Wahl der folgenden 17 Gemeinderatsmitglieder:⁹

Mitglieder PUK ERZ	Partei
Markus Baumann	GLP
Dr. Florian Blättler	SP
Marcel Bührig	Grüne
Pablo Bünger	FDP
Andreas Egli	FDP
Renate Fischer	SP
Dorothea Frei	SP
Urs Helfenstein	SP
Dr. Bernhard im Oberdorf	SVP
Andreas Kirstein	AL
Markus Merki	GLP
Felix Moser	Grüne
Claudia Rabelbauer	EVP

⁷ GRB Nr. 3359 vom 4. Oktober 2017, Einsetzung PUK ERZ, GR Nr. 2017/336.

⁸ Der Einsitz der EVP erfolgte infolge des Verzichts der SP auf einen ihr zustehenden sechsten Kommissions-sitz.

⁹ GRB Nr. 22 vom 18. Mai 2018, Wahl PUK ERZ, GR Nr. 2018/184.

Mischa Schiwow	AL
Michael Schmid	FDP
Christine Seidler	SP
Stefan Urech	SVP

Als Präsident gewählt wurde erneut Markus Merki (GLP).

Schliesslich wurden in Ersatzwahlen vom 8. Mai 2019 und vom 30. September 2020 anstelle des zurückgetretenen Pablo Büniger (FDP) Martin Bürki (FDP) und anstelle der zurückgetretenen Dorothea Frei (SP) Simone Brander (SP) als Mitglieder der PUK ERZ gewählt.¹⁰

2. Grundlagen

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Mit den Art. 74 bis 80 GeschO GR sind sieben Bestimmungen der parlamentarischen Untersuchungskommission gewidmet. Soweit das Verfahren in diesen Bestimmungen nicht geregelt ist, werden für die Protokollführung die Bestimmungen des kantonalen Gerichtsverfassungsgesetzes¹¹ und für das übrige Verfahren die Bestimmungen der Zivilprozessordnung für sinngemäss anwendbar erklärt.¹² Diese Verweisnormen wurden zu einem Zeitpunkt erlassen, als im Kanton Zürich die kantonale Zivilprozessordnung¹³ und das kantonale Gerichtsverfassungsgesetz¹⁴ in Kraft waren. Per Januar 2011 wurden diese Erlasse aufgehoben und durch die eidgenössische Zivilprozessordnung¹⁵ und das kantonale Gerichtsorganisationsgesetz¹⁶ abgelöst, wobei letzteres nur noch vereinzelte Bestimmungen zur Protokollierung enthält. Die wesentlichen Protokollierungsvorschriften finden sich in der eidgenössischen Zivilprozessordnung.

7

Die PUK ERZ hat zu Beginn des Verfahrens mit Plenarentscheid beschlossen, dass die Verweise der GeschO GR dynamisch zu verstehen sind und im vorliegenden Untersuchungsverfahren sowohl generell als auch für die Protokollführung die Bestimmungen der

8

¹⁰ GRB Nr. 1190 vom 8. Mai 2019, Wahl PUK ERZ, GR Nr. 2018/184, Ersatzwahl, Martin Bürki (FDP) anstelle von Pablo Büniger (FDP); GRB Nr. 2981 vom 30. September 2020, Wahl PUK ERZ, GR Nr. 2018/184, Ersatzwahl, Simone Brander (SP) anstelle von Dorothea Frei (SP).

¹¹ Art. 75 Abs. 7 GeschO GR.

¹² Art. 75 Abs. 10 GeschO GR.

¹³ Zivilprozessordnung des Kantons Zürich (aZPO; ehemals LS 271).

¹⁴ Gerichtsverfassungsgesetz des Kantons Zürich (aGVG; ehemals LS 211.1).

¹⁵ Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272).

¹⁶ Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG; LS 211.1).

eidgenössischen Zivilprozessordnung und des kantonalen Gerichtsorganisationsgesetzes angewendet werden, soweit sich die GeschO GR als lückenhaft erweist.¹⁷

2.2 Geschäftsreglement

Am 19. Januar 2018 verabschiedete die PUK ERZ ein Geschäftsreglement, welches insbesondere die Organisation der Arbeit, die Modalitäten der Geheimhaltung, die Information der Öffentlichkeit sowie die Aktenführung und Dokumentenablage regelt.¹⁸ Dabei wurde in organisatorischer Hinsicht die Errichtung eines geschäftsleitenden Ausschusses vorgesehen, bestehend aus einer Vertretung jeder Fraktion. Folgende Mitglieder nahmen die Vertretung ihrer Fraktion im geschäftsleitenden Ausschuss wahr:¹⁹

Mitglieder GL-Ausschuss	Partei
Markus Merki (Präsidium)	GLP
Dr. Florian Blättler ²⁰	SP
Marcel Bührig	Grüne
Martin Bürki ²¹	FDP
Andreas Egli ²¹	FDP
Dorothea Frei ²⁰	SP
Dr. Bernhard im Oberdorf	SVP
Andreas Kirstein ²²	AL
Mischa Schiwow ²²	AL
Karin Weyermann ²³	CVP

Aufgabe des geschäftsleitenden Ausschusses war die Unterstützung des Präsidiums bei der strategischen Ausrichtung der Kommissionsarbeit und bei der Vorbereitung der Plenumssitzungen. Entscheidungsbefugnisse kamen dem geschäftsleitenden Ausschuss nicht zu.²⁴ Um sicherzustellen, dass die Aufgaben des Präsidiums auch im Falle vorübergehender Verhinderung wahrgenommen werden können, wurde die Wahl einer Stellvertretung

¹⁷ Protokoll der 19. Sitzung PUK ERZ vom 21. September 2018.

¹⁸ Protokoll der 3. Sitzung PUK ERZ vom 19. Januar 2018, Geschäftsreglement der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) ERZ vom 16. Januar 2018.

¹⁹ Wahl der Mitglieder des geschäftsleitenden Ausschusses: Protokoll der 2. Sitzung PUK ERZ vom 24. November 2017, S. 14.

²⁰ Per 18. September 2020 ersetzte Dr. Florian Blättler (SP) Dorothea Frei (SP); Protokoll der 63. Sitzung der PUK ERZ vom 18. September 2020.

²¹ Per 20. September 2019 ersetzte Martin Bürki (FDP) Andreas Egli (FDP); Protokoll der 42. Sitzung PUK ERZ vom 20. September 2019, S. 4.

²² Per 25. Mai 2018 ersetzte Mischa Schiwow (AL) Andreas Kirstein (AL); Protokoll der 11. Sitzung PUK ERZ vom 25. Mai 2018, S. 5.

²³ Karin Weyermann ist ausgeschieden, nachdem sie an den Gemeinderatswahlen vom 4. März 2018 nicht wiedergewählt wurde und die CVP nicht mehr im Parlament vertreten war.

²⁴ Art. 4 sowie Anhang A des Geschäftsreglements der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) ERZ.

aus dem Kreis des geschäftsleitenden Ausschusses vorgesehen.²⁵ Als Stellvertreterin gewählt wurde Karin Weyermann (CVP) und nach deren Ausscheiden aus dem Gemeinderat Dorothea Frei (SP).

2.3 Sekretariat

Das Sekretariat wurde von der PUK ERZ per 1. März 2018 mit Rechtsanwalt Felix Schöpfer mit 60 Stellenprozenten besetzt. Aufgrund der Arbeitslast wurde sein Arbeitspensum im Laufe der Untersuchung per Juni 2018 auf 80 und per November 2019 auf 90 Stellenprozent erhöht. Per Mitte Juli 2018 wurde das Sekretariat für ein Jahr zusätzlich mit Rechtsanwältin Simone Humbel mit 40 Stellenprozent ergänzt. Per Mai 2019 wurde Rechtsanwältin Alexandra Boller zu einem Pensum von 80 Stellenprozent angestellt. Per 1. März 2020 wurden die Pensen von Felix Schöpfer und Alexandra Boller auf 100 Stellenprozent erhöht. Zusätzlich erfuhr das Sekretariat von Juni 2018 bis Ende Juli 2019 im Umfang von 25 Stellenprozent Unterstützung durch Claudia Schneider, Kommissionssekretärin der Parlamentsdienste. Ab März 2020 erfolgte eine weitere punktuelle Unterstützung durch Georg Escher, Kommissionssekretär der Parlamentsdienste. 10

Für die Transkription der Einvernahmeprotokolle nahm die PUK ERZ die Dienstleistungen eines Drittunternehmens in Anspruch. Dieses transkribierte rund 40 Stunden Einvernahmen. Die Transkription wurde vor dem Versand der Protokolle an die Einvernommenen durch das Sekretariat der PUK ERZ integral überprüft. 11

Ursprünglich hatte das Büro des Gemeinderats für das Sekretariat der PUK ERZ insgesamt 120 Stellenprozent für zwei Personen eingeplant: eine Stelle zu 60 Stellenprozent für die Protokollführung und eine zweite Stelle mit einem Pensum von 60 Stellenprozent für eine wissenschaftliche Mitarbeiterin oder einen wissenschaftlichen Mitarbeiter. Diese Planung erwies sich von Anfang an als nicht adäquat und machte eine sukzessive Erhöhung der Arbeitspensen unumgänglich. Selbst nach Erhöhung der Arbeitspensen war die Arbeitslast während des gesamten Verfahrens nur unter Leistung von zahlreichen Überstunden und höchster Flexibilität des Sekretariats zu bewältigen. 12

²⁵ Art. 5 des Geschäftsreglements der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) ERZ.

2.4 Geheimhaltung

Die Beratungen einer parlamentarischen Untersuchungskommission sind geheim, und sämtliche Kommissionsmitglieder unterstehen einer Schweigepflicht hinsichtlich der Untersuchungsgegenstände.²⁶ Zur Sensibilisierung und zur Sicherstellung dieser Geheimhaltung unterzeichneten sämtliche Kommissionsmitglieder einen Geheimhaltungs-Revers. Die Aktenführung erfolgte mittels speziell abgesicherter Cloud und unabhängig von jenen der Parlamentsdienste und der städtischen Verwaltung. Sämtliche für die Untersuchung relevanten Dokumente wurden elektronisch erfasst und auf der Cloud gesichert. Zugriff hatten während des gesamten Verfahrens einzig die Kommissionsmitglieder sowie die Mitarbeitenden des Sekretariats.

13

Was die Sitzungsräumlichkeiten der PUK ERZ betrifft, entschied man sich – auch zwecks Gewährleistung einer von der städtischen Verwaltung und den Parlamentsdiensten unabhängigen Tätigkeit – für die Anmietung von Büroräumlichkeiten im städtischen Bürogebäude «airgate» in Zürich-Nord. Dort verfügte man über ein Sitzungszimmer und ein damit direkt verbundenes Büro für das Sekretariat. Die Durchführung von Einvernahmen durch die PUK ERZ machte es aus Platzgründen erforderlich, dass für einen Zeitraum von drei Monaten ein zusätzliches, grösseres Sitzungszimmer in der gleichen Liegenschaft angemietet wurde. Ab dem 8. Mai 2020 fanden die Sitzungen der PUK ERZ aufgrund der vom Bundesrat ab März 2020 verhängten Massnahmen gegen das Coronavirus dann in einem Sitzungszimmer statt, in welchem die Einhaltung des zuvor auf dem Zirkularweg vom Plenum verabschiedeten Schutzkonzepts gewährleistet war. Zugang zu sämtlichen Räumlichkeiten hatten einzig die Kommissionsmitglieder der PUK ERZ sowie die Mitarbeitenden des Sekretariats.

14

²⁶ Art. 75 Abs. 9 GeschO GR.

3. Verfahren

3.1 Vorverfahren

Die PUK ERZ hat von der in der GeschO GR vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, das Untersuchungsverfahren in zwei Teile zu gliedern: ein nicht parteiöffentliches Vorverfahren und ein parteiöffentliches Hauptverfahren.²⁷ Im Vorverfahren wurden die für die Untersuchung relevanten Vorkommnisse eruiert und die Personen ausgemacht, bei denen eine unmittelbare Betroffenheit im Zusammenhang mit diesen Vorkommnissen zu vermuten war. Auf die Durchführung von Einvernahmen wurde in diesem Abschnitt der Untersuchung verzichtet. Dieses Vorgehen bot sich nicht zuletzt auch deshalb an, weil Prof. Dr. Tomas Poledna im Rahmen seiner Administrativuntersuchung von September 2017 bis August 2018 Einvernahmen durchführte und die Arbeiten der PUK ERZ gemäss Auftrag ausdrücklich mit der parallel laufenden Administrativuntersuchung Poledna abzustimmen waren.

15

Das Vorverfahren wurde mit Beschluss vom 27. Oktober 2018 abgeschlossen. Aufgrund der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Erkenntnisse wurden folgende 22 von der PUK ERZ zu untersuchende Vorkommnisse sowie 11 Personen bezeichnet, gegen die sich die Untersuchung richtet:²⁸

16

Vorkommnisse

- ERZ Informatik
- Umsetzung/Projektmanagement Rechnungszentrum
- Umgang mit städtischem Eigentum
- schwarze Kassen
- Informationspolitik beim Bau des Logistikzentrums Hagenholz (LGZ)
- Kreditabrechnungen ERZ
- Feiern ERZ
- Weiterbildungszentrum ara glatt inkl. Emus
- Ausübung der politischen Aufsichtspflicht über ERZ
- Beschaffungswesen ERZ
- Umgang mit Personal
- Organisation und Kontrolle der Dienstabteilung ERZ

²⁷ Art. 75 Abs. 1 GeschO GR.

²⁸ Protokoll der 24. Sitzung PUK ERZ vom 27. Oktober 2018.

- Dienstwagen/Fahrzeugpolitik
- Personalrestaurants
- ERZ-Betriebsärztinnen und -ärzte
- Einsatz von Kreditkarten durch die Geschäftsleitung (GL) ERZ
- Umgang mit städtischen Beteiligungen
- Personelle Verflechtungen
- Dokumentation/Aktenführung
- Umbau Klärbecken Werdhölzli
- Werkstattbetriebe
- Unterhalt Oldtimer/Oldtimermuseum

Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet

Person	untersuchungsrelevante Funktion(en)
Ruth Genner	alt Stadträtin (2008 – 2014) Vorsteherin Tiefbau- und Entsorgungsdepartement (VTE) (September 2008 – April 2014)
Filippo Leutenegger	Stadtrat (2014 – heute) VTE (Mai 2014 – Mai 2018)
Martin Waser	alt Stadtrat (2002 – 2014) VTE Mai (2002 – August 2008)
Gottfried Neuhold	Direktor ERZ (November 1996 – Mai 2008) Consultant der GL (Juni 2008 – Juni 2011)
Urs Pauli	Mitarbeiter ERZ (Dezember 1997 – Juni 2017) Direktor ERZ (Juni 2008 – Juni 2017)
GL-Mitglied ERZ	GL-Mitglied ERZ Geschäftsbereichsleiter Vizedirektor ERZ Consultant der GL
GL-Mitglied ERZ	GL-Mitglied ERZ Geschäftsbereichsleiter Vizedirektor

GL-Mitglied ERZ	GL-Mitglied ERZ Geschäftsbereichsleiterin
GL-Mitglied ERZ	GL-Mitglied ERZ Geschäftsbereichsleiter Vizedirektor ERZ Direktor ERZ ad interim
GL-Mitglied ERZ	GL-Mitglied ERZ Geschäftsbereichsleiter
Mitarbeiter ERZ	Projektleiter Bau LGZ

Mit Schreiben vom 2. November 2018 wurde der Stadtrat schriftlich über den Abschluss des Vorverfahrens informiert. Es wurden ihm die Vorkommnisse mitgeteilt sowie die Personen genannt, gegen die sich Untersuchung richtet.²⁹ Gleichentags wurden gestützt auf Art. 75 Abs. 1 GeschO GR die Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, schriftlich über ihre Betroffenheit informiert und der Entscheid kurz begründet.³⁰ Dem Gemeinderat wurde der Abschluss des Vorverfahrens ebenfalls mitgeteilt, jedoch ohne die zu untersuchenden Vorkommnisse zu nennen oder die Personen offenzulegen, gegen die sich Untersuchung richtet.³¹

17

3.2 Hauptverfahren

Um der Fülle der Vorkommnisse gerecht zu werden und ein effizienteres Arbeiten zu gewährleisten, wurden die einzelnen Vorkommnisse im Hauptverfahren auf drei von der PUK ERZ mit Beschluss vom 5. Oktober 2018 eingesetzte Subkommissionen verteilt, bestehend aus je fünf bzw. sechs Kommissionsmitgliedern.³² Dabei wurde auf eine ausgeglichene parteipolitische Zusammensetzung und auf eine ausgewogene Verteilung der Parlamentserfahrung geachtet.³³ Aufgabe der Subkommissionen war es, den Sachverhalt betreffend die einzelnen Vorkommnisse zu verdichten, die Verdachtsmomente zu konkretisieren, die zur vollständigen Sachverhaltsermittlung erforderlichen Beweismittel zu eruieren und die entsprechenden Erkenntnisse zuhanden des Plenums zu verschriftlichen.

18

²⁹ Schreiben PUK ERZ an Stadtrat betreffend Abschluss des Vorverfahrens vom 2. November 2018.

³⁰ Schreiben PUK ERZ an Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, vom 2. November 2018.

³¹ Schreiben PUK ERZ an Gemeinderat betreffend Abschluss des Vorverfahrens durch PUK ERZ vom 2. November 2018.

³² Protokoll der 22. Sitzung PUK ERZ, Reglement der Subkommissionen der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) ERZ, Art. 75 Abs. 3 GeschO GR.

³³ Protokoll der 22. Sitzung PUK ERZ, Reglement der Subkommissionen der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) ERZ.

Die Subkommissionen setzten sich wie folgt zusammen:

Subkommission I

Mitglieder Subkommission I	Partei
Marcel Bührig (Vorsitz)	Grüne
Pablo Bünger ³⁴	FDP
Martin Bürki ³⁴	FDP
Renate Fischer	SP
Urs Helfenstein	SP
Markus Merki	GLP
Stefan Urech	SVP

Subkommission II

Mitglieder Subkommission II	Partei
Mischa Schiwow (Vorsitz)	AL
Markus Baumann	GLP
Andreas Egli	FDP
Felix Moser	Grüne
Christine Seidler	SP

Subkommission III

Mitglieder Subkommission III	Partei
Dorothea Frei (Vorsitz)	SP
Dr. Florian Blättler	SP
Andreas Kirstein	AL
Claudia Rabelbauer	EVP
Dr. Bernhard im Oberdorf	SVP
Michael Schmid	FDP

³⁴ Per 8. Mai 2019 ersetzte Martin Bürki (FDP) Pablo Bünger (FDP).

3.3 Einvernahmen

Zu Ermittlung des Sachverhalts wurden zwischen Juni und November 2019 insgesamt 28 Einvernahmen mit 26 Personen durchgeführt. Die Befragungsprotokolle der zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossenen Administrativuntersuchung von Prof. Dr. Tomas Poledna lagen der PUK ERZ ebenso vor wie die Protokolle der in der parallel laufenden Strafuntersuchung bereits durchgeführten Einvernahmen. Somit konnten die Erkenntnisse aus diesen Einvernahmen bei der Erarbeitung der Fragekataloge im Vorfeld der Einvernahmen durch die PUK ERZ berücksichtigt werden. 19

Die Mehrheit der Einvernahmen fand im Plenum der PUK ERZ statt. Soweit Einvernahmen nur Themen einer Subkommission betrafen, erfolgten sie in den Subkommissionen. In formeller Hinsicht wurden die Einvernahmen in der Regel vom Präsidenten der PUK ERZ geleitet. Die materielle Befragung erfolgte jeweils durch zwei Kommissionsmitglieder, die zusammen mit dem Sekretariat einen Fragekatalog erarbeitet hatten. Den übrigen Kommissionsmitgliedern, der Vertretung des Stadtrats, den anwesenden Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet und den anwesenden Rechtsvertretern wurde die Möglichkeit eingeräumt, Ergänzungsfragen zu stellen. Zu Beginn jeder Einvernahme wurden die einzunehmenden Personen darüber in Kenntnis gesetzt, ob sie als Person, gegen die sich die Untersuchung richtet, oder als Auskunftsperson einvernommen werden. Zudem wurden sie auf die ihnen zustehenden Rechte und Pflichten hingewiesen.³⁵ 20

Die vom Sekretariat während der Befragung geführten Protokolle wurden im Nachgang zu den Einvernahmen anhand von Tonaufnahmen möglichst wortgetreu bereinigt und den einvernommenen Personen zur Durchsicht und Unterzeichnung zugestellt. Änderungswünsche wurden nach Retournierung der Protokolle unter Abgleich mit den Tonaufnahmen von Sekretariat geprüft und von der formellen Verfahrensleitung sowie der protokollführenden Person unterzeichnet. Eine vollständige Kopie des Protokolls wurde den einvernommenen Personen zugestellt. 21

³⁵ Art. 76 Abs. 2 und 3 GeschO GR.

3.4 Augenschein

Am 11. Januar 2020 führte die PUK ERZ auf den ERZ-Arealen Hagenholz und ara glatt einen Augenschein durch. Dabei wurden die Räumlichkeiten des LGZ und des Kopfbaus, die Weiterbildungsstätte sowie das Oldtimermuseum begangen.³⁶ 22

3.5 Aktenbeizug

Zur Ermittlung des Sachverhalts wurden im Vor- und Hauptverfahren Akten von folgenden Behörden und Verwaltungseinheiten beigezogen: Stadtrat, Tiefbau- und Entsorgungsdepartement (TED), ERZ, Finanzkontrolle der Stadt Zürich (ZFK), Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderats (GPK), Rechnungsprüfungskommission des Gemeinderats (RPK), Spezialkommission Tiefbaudepartement/Departement der Industriellen Betriebe (SK TED/DIB) des Gemeinderats, Administrativuntersucher Prof. Dr. Poledna (via Stadtrat bzw. TED), Staatsanwaltschaft II des Kantons Zürich. Des Weiteren wurden der PUK ERZ im Rahmen der Einvernahmen vereinzelt von den einvernommenen Personen Unterlagen eingereicht. 23

3.6 Vorläufiger Schlussbericht

Die aus der Sachverhaltsermittlung gewonnenen Erkenntnisse wurden durch eine Redaktionsgruppe bestehend aus dem Präsidenten der PUK ERZ, dem von der PUK ERZ bestimmten Kommissionsmitglied Dr. Florian Blättler (SP) sowie dem Sekretariat in einem ersten Berichtsentwurf aufbereitet. Die Teile I–IV des Berichtsentwurfs («Prozessgeschichte», «Organisation der Stadt Zürich», «Sachverhalt» und «Würdigung») wurden an sechs Plenumssitzungen beraten und am 8. Mai 2020 als vorläufiger Schlussbericht zur Durchführung des rechtlichen Gehörs vom Plenum verabschiedet. Für alle Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, wurden Auszüge jener Berichtsteile erstellt, von denen sie betroffen sind, und die dazugehörigen Akten soweit erforderlich geschwärzt und aufbereitet. Für den Stadtrat wurden die Teile «Sachverhalt», «Organisation der Stadt Zürich», und «Würdigung» sowie zu einem späteren Zeitpunkt auch der Teil «Prozessgeschichte» samt den dazugehörigen Akten vollständig aufbereitet. Ausserdem wurden für die ZFK Auszüge der Berichtsteile erstellt, von denen die ZFK als städtisches Organ unmittelbar betroffen ist. Am 17. Juni 2020 wurden die Auszüge des vorläufigen Schlussberichts 24

³⁶ Protokoll der 51. Sitzung PUK ERZ vom 11. Januar 2020.

an alle Parteien sowie die ZFK versandt und eine einmalig erstreckbare Frist von 20 Tagen zur Stellungnahme angesetzt.

Innert Frist reichten vier Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, eine Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht ein. Eine weitere Stellungnahme ging drei Wochen nach Ablauf der Frist ein, ohne dass ein Fristerstreckungsgesuch gestellt worden war. Die ZFK sowie zwei Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, ersuchten um Fristerstreckungen zwischen 20 und 30 Tagen, die von der PUK ERZ gewährt wurden. Eine Person, gegen die sich die Untersuchung richtet, verzichtete nach der Fristerstreckung auf eine Stellungnahme. Die Stellungnahmen der anderen Person, gegen die sich die Untersuchung richtet, sowie der ZFK gingen innert erstreckter Frist ein.

Der Stadtrat ersuchte die PUK ERZ darum, die 20-tägige Frist bis 30. September 2020 und mithin um 12 Wochen zu erstrecken. Die PUK ERZ wies das Ersuchen in diesem Umfang ab und erstreckte die Frist um 6 Wochen bis am 20. August 2020. Der Stadtrat reichte seine Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht fristgerecht ein, wies aber darauf hin, dass die Frist aus seiner Sicht unangemessen kurz gewesen sei.

Die Vorbringen der acht eingegangenen Stellungnahmen zum vorläufigen Schlussbericht wurden in der Folge von der PUK ERZ in den vorliegenden Bericht eingearbeitet, soweit sie einen erkennbaren Bezug zu den Untersuchungsgegenständen aufwiesen. Wurde in den Stellungnahmen berechtigterweise auf inhaltliche Fehler im vorläufigen Schlussbericht hingewiesen, wurden die entsprechenden Stellen korrigiert. Einwände aus den Stellungnahmen, die die PUK ERZ weiterhin abweichend beurteilt, wurden mit entsprechenden Hinweisen in den Bericht aufgenommen. Die angepassten und veränderten Berichtspassagen wurden nach Verabschiedung durch das Plenum erneut dem Stadtrat, den Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, und der ZFK zugestellt. Innert der angesetzten Fristen gingen Stellungnahmen von 5 Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, sowie von der ZFK und vom Stadtrat ein.

3.7 Definitiver Schlussbericht

Nach Einarbeitung der Stellungnahmen aus dem zweiten rechtlichen Gehör wurde der definitive Schlussbericht der PUK ERZ am 9. Dezember 2020 einstimmig durch das Plenum verabschiedet. 25

Auf Initiative der PUK ERZ fand im Mai und Juni 2020 ein Austausch zwischen den Mitarbeitenden des Sekretariats, dem Präsidenten der PUK ERZ und dem Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich statt, um zu klären, welche Punkte im Zusammenhang mit der Veröffentlichung des Schlussberichts aus datenschutzrechtlicher Sicht zu bedenken und zu beachten seien. Seine abschliessenden Einschätzungen dazu teilte der Datenschutzbeauftragte der PUK ERZ mit Eingabe vom 28. Mai 2020 mit.³⁷ 26

3.8 Durchgeführte Sitzungen

Von der Einsetzung der PUK ERZ am 4. Oktober 2017 bis zum Abschluss des Vorverfahrens am 27. Oktober 2018 fanden 24 Plenumsitzungen statt. 27

Im Hauptverfahren folgten insgesamt 42 Plenumsitzungen, wovon 12 praktisch ausschliesslich der Durchführung von Einvernahmen und 14 mehrheitlich der Beratung und Verabschiedung des vorläufigen und des definitiven Schlussberichts gewidmet waren. Dazu kamen im Hauptverfahren 56 Sitzungen der drei Subkommissionen, von denen sechs der Durchführung von Einvernahmen gewidmet waren.

Aufgrund der vom Bundesrat ab März 2020 verhängten Massnahmen gegen das Coronavirus konnten zwischen dem 14. März und dem 8. Mai 2020 keine Sitzungen stattfinden.

³⁷ Die PUK ERZ teilte dem Datenschutz für seine Abklärung keinerlei Informationen zu den Untersuchungsgegenständen oder allfällig damit verbundenen Personen mit.

4. Verfahrensbeteiligte

4.1 Stadtrat

Dem Stadtrat als Kollegialbehörde kommt im parlamentarischen Untersuchungsverfahren in mehrfacher Hinsicht eine zentrale Rolle zu. Das parlamentarische Untersuchungsverfahren ist ein Instrument der parlamentarischen Obergewalt über die Exekutive. Letztlich geht es in diesem Verfahren darum, u. a. die politische Verantwortlichkeit des Stadtrats im Zusammenhang mit den untersuchten Vorkommnissen zu klären.³⁸ Der Stadtrat ist daher eines der zentralen Objekte des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens und in diesem Sinne von Gesetzes wegen unmittelbar vom Verfahren betroffen. 28

Dies führt dazu, dass dem Stadtrat als Kollegialbehörde umfassende Teilnahmerechte an sämtlichen Untersuchungshandlungen des Hauptverfahrens zukommen: Mittels einer von ihm zu bezeichnenden Vertretung von maximal drei Personen kann er an sämtlichen Untersuchungshandlungen des Hauptverfahrens teilnehmen und – mit Ausnahme der Beratungsprotokolle – Einsicht in sämtliche Akten des Hauptverfahrens nehmen. Eine Verweigerung dieser Rechte ist nur unter Angabe von Gründen möglich und auf Ausnahmefälle zu beschränken.³⁹ Nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Berichterstattung an den Gemeinderat muss dem Stadtrat ausserdem die Gelegenheit gegeben werden, sich gegenüber der Untersuchungskommission zum vorläufigen Schlussbericht zu äussern. 29

Im vorliegenden Verfahren ernannte der Stadtrat als Vertretung zur Teilnahme an den Untersuchungshandlungen den damaligen Rechtskonsulenten Dr. Peter Saile sowie den damaligen stellvertretenden Rechtskonsulenten PD Dr. Andrea Töndury.⁴⁰ An sämtlichen von der PUK ERZ durchgeführten Einvernahmen sowie am Augenschein war einer der beiden ernannten Vertreter anwesend. Vom umfassenden Akteneinsichtsrecht wurde seitens des Stadtrats insofern Gebrauch gemacht, als er Einsicht in sämtliche von der PUK ERZ verfassten Einvernahmeprotokolle verlangte, die ihm von der PUK ERZ auch gewährt wurde. Weitere Akteneinsichtsgesuche wurden seitens des Stadtrats nicht gestellt. 30

Der Stadtrat ist aber nicht nur die unmittelbar vom Verfahren betroffene Behörde, sondern zugleich die zentrale Aktenherausgabestelle für die Untersuchungskommission. Damit trägt 31

³⁸ Dies schliesst aber die politische Verantwortung von einzelnen Stadratsmitgliedern nicht per se aus. Diese betrachtet die PUK ERZ gesondert als vom Verfahren betroffene Personen.

³⁹ Art. 78 Abs. 1 und 2 GeschO GR.

⁴⁰ Schreiben Stadtrat an PUK ERZ vom 23. Mai 2019 betreffend Vertretung des Stadtrats bei den Untersuchungshandlungen des Hauptverfahrens.

er eine massgebliche Mitverantwortung dafür, dass eine vollständige Sachverhaltsermittlung überhaupt erfolgen kann. Der Stadtrat ist dabei gesetzlich verpflichtet, der Untersuchungskommission alle für Abklärung der zu untersuchenden Vorkommnisse erforderlichen Akten zur Verfügung zu stellen. Zwar kann er dabei Bedenken hinsichtlich der Herausgabe einzelner Aktenstücke anmelden. Der endgültige Entscheid über die Herausgabe liegt aber stets bei der Untersuchungskommission, welche den Stadtrat in diesen Belangen also übersteuern kann.⁴¹

Im vorliegenden Verfahren wurden die an den Gesamstadtrat gerichteten Gesuche zur Herausgabe von Akten vom VTE behandelt. Die Korrespondenz seitens des TED wurde dabei vom Departementssekretär und der Departementssekretärin des TED geführt. Soweit vom VTE hinsichtlich der Herausgabe einzelner Aktenstücke Bedenken angemeldet wurden, hielt die Untersuchungskommission an ihrem Herausgabebegehren fest und erhielt diese Aktenstücke in der Folge auch zur Verfügung gestellt. Konnten verlangte Aktenstücke von der Untersuchungskommission definitiv nicht erhältlich gemacht werden, lag dies daran, dass die Dokumente gemäss Auskunft des TED entweder nicht vollständig oder möglicherweise gar nicht angelegt worden waren.

32

Für die vollständige und ungehinderte Sachverhaltsermittlung bedurfte es in der vorliegenden Untersuchung zahlreicher Entbindungen vom Amtsgeheimnis. Von Gesetzes wegen sind einzig die städtischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gegenüber der PUK ohne weiteres vom Amtsgeheimnis entbunden.⁴² Soweit im vorliegenden Verfahren ehemalige städtische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einvernommen wurden, war eine vorgängige Entbindung vom Amtsgeheimnis durch den Stadtrat erforderlich.⁴³ Gleiches gilt für die Einvernahmen von (alt) Stadträtinnen und Stadträten.⁴⁴

33

Die erforderlichen Entbindungen wurden vom Stadtrat in allen Fällen vorbehaltlos beschlossen. Soweit städtische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einvernommen wurden und eine Entbindung vom Amtsgeheimnis folglich nicht erforderlich war, wurde der Stadtrat vor den jeweiligen Einvernahmen angehört.⁴⁵ Die entsprechenden Stellungnahmen beschränkten sich in allen Fällen auf die Erklärung, dass seitens des Stadtrats keine Bedenken gegen die Einvernahme der entsprechenden Personen erhoben wurden.

34

⁴¹ Art. 75 Abs. 4 GeschO GR.

⁴² Art. 76 Abs. 4 GeschO GR.

⁴³ Art. 23 und Art. 155 Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (AB PR; AS 177.101).

⁴⁴ § 8 GG.

⁴⁵ Art. 76 Abs. 4 GeschO GR.

Waren weitere Amtsgeheimnisträgerinnen und -träger betroffen, ersuchte die PUK ERZ bei den jeweiligen Stellen um die Entbindung von der Geheimhaltungspflicht und erhielt auch diese ausnahmslos. 35

4.2 Weitere Verfahrensbeteiligte

4.2.1 Gemeinsame Bemerkungen

Grundsätzlich sind im parlamentarischen Untersuchungsverfahren drei Kategorien von Personen zu unterscheiden, die in das Verfahren einbezogen und einvernommen werden können: Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, Auskunftspersonen und Sachverständige.⁴⁶ Besondere Aufmerksamkeit widmete die PUK ERZ dem Verfahren bzw. der Einhaltung von Verfahrensgarantien. Eine strikte Beachtung von Verfahrensrechten war für die PUK ERZ insbesondere deshalb von grösster Bedeutung, weil im parlamentarischen Untersuchungsverfahren gesetzlich vorgesehen ist, dass die untersuchende Behörde auch den Schlussbericht zur Untersuchung verfasst. Diesem kommt zwar keinerlei Urteilswirkung zu, er kann aber de facto starke Auswirkungen für die von der Untersuchung betroffenen Personen haben.⁴⁷ 36

Der Beizug von Sachverständigen erwies sich im vorliegenden Verfahren nicht als erforderlich. Zu Einvernahmen wurden im Rahmen der Sachverhaltsermittlung 11 Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, und 21 Auskunftspersonen eingeladen. 37

Zur Einvernahme von Auskunftspersonen und von Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, ist festzuhalten, dass nur städtische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verpflichtet sind, zur Einvernahme zu erscheinen. Ausserdem sind sie verpflichtet, der Untersuchungskommission über ihre dienstlichen Wahrnehmungen Auskunft zu geben.⁴⁸ Aussageverweigerungsrechte sind für städtische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der 38

⁴⁶ Art. 75 Abs. 2 und Art. 76 Abs. 2 GeschO GR.

⁴⁷ In diesem Zusammenhang erwähnt der Stadtrat in seiner Stellungnahme Peter Zimmermann, der in seiner Dissertation auf die Problematik der Einheit der untersuchenden und «urteilenden» Behörde bzw. auf Paralleltäten zu mittelalterlichen Inquisitionsprozessen hinweist (Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 2 f.; Peter Zimmermann, Rechte und Rechtsschutz im Verfahren parlamentarischer Untersuchungskommissionen, Basel/Frankfurt a.M. 1992). Dem ist entgegenzuhalten, dass die Untersuchung und Beurteilung des Sachverhalts bei einer PUK immerhin durch ein demokratisch legitimes Gremium erfolgt, in dem sämtliche Fraktionen des Gemeinderats mit mehreren Personen vertreten sind, was wiederum ein adversatorisches Element darstellt. Starke inquisitorische Elemente finden sich in der Schweiz im Übrigen in zahlreiche Verfahren, so beispielsweise in Administrativuntersuchungen oder Strafbefehlsverfahren.

⁴⁸ Art. 76 Abs. 4 GeschO GR.

GeschO GR nicht vorgesehen, weshalb für sie die allgemeinen Aussageverweigerungsrechte gemäss ZPO zur Anwendung gelangen. Dies bedeutet, dass städtische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer insbesondere keine Aussagen tätigen müssen, mit denen sie sich selbst oder ihnen nahestehende Dritte belasten würden.⁴⁹ Nichterscheinen, unberechtigte Aussageverweigerung und wahrheitswidrige Aussagen können personalrechtliche Konsequenzen haben.⁵⁰ Im Weiteren kann das Aussageverhalten auch strafrechtliche Folgen haben.

Handelt es sich bei den einvernommenen Personen nicht um städtische Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer, besteht weder eine Pflicht, zur Einvernahme zu erscheinen, noch eine Pflicht zur Aussage. Dies gilt selbstredend für Personen, die gar nie in einem städtischen Arbeitsverhältnis standen, aber auch für ehemalige städtische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sowie für Magistratspersonen, namentlich für (alt) Stadträtinnen und (alt) Stadträte. Sie alle sind weder zu einem Erscheinen noch zu einer Aussage verpflichtet, und zwar unabhängig davon, ob sie als Auskunftsperson oder als Person, gegen die sich die Untersuchung richtet, einvernommen werden.

39

4.2.2 Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet

Unter Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, sind jene Personen zu verstehen, die durch die Untersuchung unmittelbar in ihren Interessen betroffen sind und Vorwürfe erhoben werden. Mit Abschluss des Vorverfahrens sind diese Personen zu bezeichnen und sie sind über ihre Betroffenheit schriftlich zu unterrichten.⁵¹

40

Aufgrund ihrer unmittelbaren Betroffenheit kommen den Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, weitgehende Teilnahmerechte zu. So sind sie berechtigt, an Augenscheinen, Einvernahmen von Auskunftspersonen und von Sachverständigen teilzunehmen, Ergänzungsfragen sowie Beweisanträge zu stellen. Die Teilnahme kann ihnen nur in besonderen Fällen und unter Angabe von Gründen verweigert werden.⁵² In der GeschO GR nicht festgehalten ist dagegen ein Teilnahmerecht bei Einvernahmen von anderen Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet.

41

⁴⁹ Art. 76 Abs. 3 GeschO GR i. V. m. mit den Aussageverweigerungsgründen der Zivilprozessordnung.

⁵⁰ Art. 76 Abs. 3 GeschO GR.

⁵¹ Art. 75 Abs. 1 GeschO GR.

⁵² Art. 77 Abs. 1 lit. a und b GeschO GR.

Ausserdem ist Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, Einsicht in die Akten des Hauptverfahrens zu gewähren, ausgenommen sind die Beratungsprotokolle der Untersuchungskommission.⁵³ Auch haben sie das Recht, für das Verfahren einen Beistand oder eine Beiständin beizuziehen, und nach Abschluss der Ermittlungen und vor Berichterstattung an den Gemeinderat ist ihnen Gelegenheit zu geben, sich gegenüber der Untersuchungskommission zum vorläufigen Schlussbericht zu äussern.⁵⁴ Diese Recht beschränkt sich indes auf Textpassagen, aus denen eine unmittelbare Betroffenheit hervorgeht.

Beweismittel, die unter Verletzung der Teilnahmerechte einer Person, gegen die sich die Untersuchung richtet, erhoben wurden, dürfen zum Nachteil der betroffenen Person nicht verwertet werden.⁵⁵

Im vorliegenden Untersuchungsverfahren wurden alle elf Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, zur Sachverhaltsermittlung und zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs von der PUK ERZ zu Einvernahmen eingeladen. Nur eine Person war als städtischer Arbeitnehmer gesetzlich verpflichtet, zur Einvernahme zu erscheinen und Aussagen zu tätigen. Folgende Personen erschienen zur Einvernahme:

einvernommene Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet	untersuchungsrelevante Funktion(en)
Ruth Genner	ehemalige VTE
Filippo Leutenegger	ehemaliger VTE
Martin Waser	ehemaliger VTE
Urs Pauli	ehemaliger Vizedirektor und Direktor ERZ
ehemaliges GL-Mitglied ERZ	GL-Mitglied ERZ Geschäftsbereichsleiter Vizedirektor
ehemaliges GL-Mitglied ERZ	GL-Mitglied ERZ Geschäftsbereichsleiter
ehemaliges GL-Mitglied ERZ	GL-Mitglied ERZ Geschäftsbereichsleiter Vizedirektor ERZ Direktor ERZ ad interim ⁵⁶

⁵³ Art. 77 Abs. 1 lit. c GeschO GR.

⁵⁴ Art. 77 Abs, 1 lit. d und Abs. 3 GeschO GR.

⁵⁵ Art. 77 Abs. 2 GeschO GR.

⁵⁶ Lediglich ein ehemaliges GL-Mitglied war zum Zeitpunkt der Einvernahme noch städtischer Angestellter und damit zum Erscheinen verpflichtet.

Folgende Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, verzichteten auf eine Teilnahme an der Einvernahme:

Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet	untersuchungsrelevante Funktion(en)
Gottfried Neuhold	ehemaliger Direktor ERZ und Consultant der GL ERZ
ehemaliges GL-Mitglied ERZ	GL-Mitglied ERZ Geschäftsbereichsleiter Vizedirektor ERZ Consultant der GL
ehemaliges GL-Mitglied ERZ	GL-Mitglied und Geschäftsbereichsleiterin
ehemaliger Mitarbeiter ERZ	Projektleiter Bau LGZ

Drei Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, machten von ihrem Recht Gebrauch, für das Verfahren einen Rechtsbeistand beizuziehen. Akteneinsicht wurde im Hauptverfahren ebenfalls von drei Personen verlangt. Ihr Teilnahmerecht an den Einvernahmen von Auskunftspersonen nahm lediglich eine Person, gegen die sich die Untersuchung richtet, wahr. Im Rahmen der Gewährung des ersten rechtlichen Gehörs zum vorläufigen Schlussbericht reichten sechs der Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, eine Stellungnahme ein, im Rahmen des zweiten rechtlichen Gehörs noch fünf Personen. Die übrigen Personen verzichteten explizit oder implizit darauf.

44

4.2.3 Auskunftspersonen

Personen, von denen zu erwarten ist, dass sie der Sachverhaltsermittlung dienliche Wahrnehmungen zum Untersuchungsgegenstand machen können, bei denen aber zum Zeitpunkt der Einvernahmen von keiner unmittelbaren Betroffenheit auszugehen ist, sind als Auskunftspersonen einzuvernehmen. An diesen Einvernahmen sind nebst der Vertretung des Stadtrats auch die Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, teilnahmeberechtigt.

45

Insgesamt wurden von der PUK ERZ folgende 19 Auskunftspersonen einvernommen:

46

- ehemaliger Mitarbeiter AWEL
- ehemaliger Geschäftsführer ZAV Recycling AG, Geschäftsführer KEZO und Stiftung ZAR
- ehemaliger Verwaltungsratspräsident KEZO und ehemaliger Vizepräsident des Verwaltungsrats der ZAV Recycling AG

- Ehemaliger Geschäftsführer RBAG
- Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum ERZ
- ehemaliger Fachleiter Unternehmenscontrolling ERZ
- Leiter Abteilung Gastro + Events ERZ
- ehemaliger Abteilungsleiter Bau- und Gebäudemanagement ERZ
- Leiter Informatik ERZ
- Mitarbeiter Einkauf ERZ
- Leiter Rechtsdienst ERZ
- Mitarbeiter Supply Management ERZ
- Mitarbeiter Human Resources ERZ
- Departementssekretär TED
- Departementscontroller TED
- Direktor ZFK
- Direktorin Stadtarchiv
- alt Gemeinderat (AL)

Der Geschäftsführer der ZAV Recycling AG sowie eine ehemalige Departementssekretärin des TED, die beide nicht zum Erscheinen an einer Einvernahme verpflichtet waren, erklärten gegenüber der PUK ERZ, nicht an einer Einvernahme als Auskunftsperson teilnehmen zu wollen.⁵⁷

Alle Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, wurden vorgängig über die Einvernahmen derjenigen Auskunftspersonen informiert, von denen Angaben zu Vorkommnissen zu erwarten waren, die die Person, gegen die sich die Untersuchung richtet, unmittelbar betreffen.

47

⁵⁷ Zur Rechtslage vgl. N 39 f.

5. Untersuchungen anderer Organe

Seit dem Jahr 2015 haben sich verschiedene staatliche Organe mit einigen von der PUK ERZ zu untersuchenden Ereignissen rund um ERZ auseinandergesetzt und Berichte über die von ihnen festgestellten Verfehlungen vorgelegt. 48

5.1 Anonymer Hinweis als Auslöser

Ihren Anfang nahmen die Ereignisse mit einem am 20. Juli 2015 bei der Verwaltung, bei Mitgliedern des Gemeinderats sowie bei der ZFK eingegangenen anonymen E-Mail. Darin wurde ausgedrückt, es bestünde im Zusammenhang mit der Dienstabteilung ERZ Grund zur Annahme von Missständen namentlich in den Bereichen des Vergabewesens, der Zulassung von Nebenerwerbstätigkeiten von Mitarbeitenden, der Benutzung von Infrastruktur von ERZ durch Dritte und Mitarbeitende, der Dokumentation von Bauprojekten sowie der Verwendung von Krediten beim Projekt LGZ.⁵⁸ 49

5.2 Revisionsbericht ZFK Nr. 169/2015

Kurz darauf, im August 2015, meldete die ZFK bei der Abteilung Bau- und Gebäudemanagement von ERZ eine betriebswirtschaftliche Schwerpunktrevision im Bereich Beschaffung und Submission an. Die Ergebnisse dieser Revision wurden im Revisionsbericht Nr. 169/2015 vom 17. Dezember 2015 festgehalten.⁵⁹ Die ZFK stellte verschiedene, teilweise als gravierend beurteilte Verstösse gegen rechtliche Vorgaben fest, so zum Beispiel im Bereich des Aktenmanagements (fehlende Verträge, Offerten, Rapporte u. Ä.) und des Vertragsmanagements (Fehlen schriftlicher Verträge, fehlende zentrale Übersicht der bestehenden und rechtlich geprüften Verträge). Ferner hatte die Aufteilung von Rechnungen und Bestellungen nach Ansicht der ZFK in verschiedenen Fällen dazu geführt, dass Finanz- und Vergabekompetenzen in unzulässiger Weise durch eine tiefere Kompetenzstufe wahrgenommen wurden als gesetzlich vorgesehen. Schliesslich monierte die ZFK, dass der Pflicht zur submissionsrechtlichen Ausschreibung nicht nachgelebt worden sei. 50

⁵⁸ Anonyme E-Mail vom 20. Juli 2015.

⁵⁹ Revisionsbericht ZFK Nr. 169/2015.

5.3 Administrativuntersuchung Stokar + Partner AG

Als Reaktion auf die von der ZFK dargelegten gravierenden Mängel leitete der damalige VTE Filippo Leutenegger eine Administrativuntersuchung ein, mit deren Durchführung er die Stokar + Partner AG beauftragte. Ziel dieser Untersuchung war es insbesondere, die Verantwortlichkeiten für die von der ZFK festgestellten Mängel bzw. Verstösse zu klären, die Einhaltung submissionsrechtlicher Vorgaben bei Vergaben sowie die Verbuchung von Rechnungen beim Bau des LGZ zu prüfen und zu klären, ob Anhaltspunkte für strafrechtliche Handlungen vorliegen. Die beauftragte Stokar + Partner AG legte ihre Ergebnisse am 26. April 2016 in einem Bericht (Bericht AU Stokar + Partner) vor.⁶⁰ Die wesentlichen Erkenntnisse der Untersuchung wurden vom TED in einem Abschlussbericht vom 21. September 2016 verarbeitet und dem Stadtrat zur Kenntnis gebracht.⁶¹ Der Stadtrat veröffentlichte daraufhin diesen Abschlussbericht in einer anonymisierten Fassung am 24. Mai 2017.⁶²

51

5.4 Sonderkommission Entsorgung + Recycling Zürich

Die im Zusammenhang mit dem Projekt LGZ festgestellten Verfehlungen veranlassten auch den Gemeinderat zu einer Reaktion. Die «Sonderkommission Entsorgung + Recycling Zürich» («SoKo ERZ»), bestehend aus allen Mitgliedern der GPK und unter dem Präsidium des Referenten für das TED, Urs Helfenstein (SP), untersuchte ab Januar 2016 die Vorfälle um das LZ Hagenholz unter Mitwirkung der RPK und erarbeitete drei Berichte zuhanden des Gemeinderats: einen Bericht der GPK, einen Mitbericht der RPK sowie einen Synthesebericht.⁶³

52

5.5 Administrativuntersuchung Prof. Dr. Tomas Poledna

Da sich im Laufe der verschiedenen Untersuchungen zunehmend weitere Verfehlungen offenbarten und sich zeigte, dass nicht nur von singulären Verstössen von einzelnen Mitarbeitenden von ERZ ausgegangen werden konnte, beschloss der Stadtrat mit Beschluss Nr. 544 vom 28. Juni 2017 eine umfassende Administrativuntersuchung zur Überprüfung der Geschäftstätigkeit bei ERZ in den Amtsperioden der Direktoren Urs Pauli und Gottfried

53

⁶⁰ Bericht AU Stokar + Partner.

⁶¹ Abschlussbericht TED.

⁶² Vgl. STRB Nr. 945 vom 23. November 2016.

⁶³ SoKo ERZ: Bericht der GPK, Mitbericht der RPK und Synthesebericht.

Neuhold durchzuführen. Mit der Durchführung dieser – ab Oktober 2017 parallel zu vorliegenden parlamentarischen Untersuchung laufenden – Administrativuntersuchung wurde Prof. Dr. Tomas Poledna beauftragt.⁶⁴ Er legte seinen Bericht zur Administrativuntersuchung ERZ (im Folgenden: AU Poledna) am 31. Januar 2019 vor.⁶⁵ Den Mitgliedern der PUK ERZ wurde der Bericht der AU Poledna per 8. Februar 2019 und der Öffentlichkeit in einer teilweise geschwärzten Version am 10. April 2019 zugänglich gemacht.

5.6 Strafverfahren

Die dem Stadtrat im Mai 2017 vorliegenden Erkenntnisse veranlassten diesen ausserdem zur Erstattung einer Strafanzeige. Diese wurde vom Stadtrat verschiedentlich ergänzt und zog die Eröffnung verschiedener Strafverfahren nach sich. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Untersuchung der PUK ERZ waren noch nicht alle Strafverfahren abgeschlossen.

54

5.7 Verfahrenskoordination

Als die PUK ERZ am 4. Oktober 2017 vom Gemeinderat eingesetzt wurde, waren die Administrativuntersuchung Poledna und das Strafverfahren der Staatsanwaltschaft II des Kantons Zürich noch nicht abgeschlossen. Der Auftrag des Gemeinderats weist ausdrücklich darauf hin, dass die Arbeiten der PUK ERZ mit der AU Poledna abzustimmen und die dort gewonnenen Erkenntnisse – wie auch jene aus den übrigen vorstehend genannten Untersuchungen – für die Untersuchungsführung beizuziehen sind. Auch allfällige Erkenntnisse von strafrechtlichen Untersuchungen sind von der PUK ERZ zu berücksichtigen.

55

Zu Beginn der parlamentarischen Untersuchung fand im März 2018 im Rahmen einer Plenumsitzung ein Treffen der PUK ERZ mit Prof. Dr. Tomas Poledna und einer Mitarbeiterin statt.⁶⁶ Dabei wurde insbesondere geklärt, in welchem Verhältnis die beiden Untersuchungen zueinander stehen, und Prof. Dr. Tomas Poledna informierte über die Grundzüge seiner Arbeitsweise. Anlässlich des Treffens zeigte sich, dass einer Koordination der beiden parallel laufenden Verfahren sehr enge Grenzen gesetzt sind, da einerseits verfahrensrechtliche Gründe einer Auskunftserteilung durch Prof. Dr. Tomas Poledna zuhanden der PUK ERZ im Wege standen und andererseits für die Mitglieder der der PUK ERZ eine gesetzlich auferlegte Schweigepflicht gilt. Nach Abschluss der Administrativuntersuchung am

56

⁶⁴ STRB Nr. 544 vom 28. Juni 2017.

⁶⁵ AU Poledna.

⁶⁶ Protokoll der 5. Sitzung PUK ERZ vom 9. März 2018.

31. Januar 2019 erhielten aber die Mitglieder der PUK ERZ und Mitarbeitenden des Sekretariats ein nicht anonymisiertes Exemplar des Berichts zur AU Poledna. Ausserdem konnte die PUK ERZ die erforderlichen Akten – insbesondere die Einvernahmeprotokolle – der AU Poledna mittels Aktenherausgabebegehren vom Stadtrat erhältlich machen. So konnten die relevanten Aussagen und Erkenntnisse der AU Poledna bei der Durchführung von Einvernahmen durch die PUK ERZ berücksichtigt werden und Eingang in den vorliegenden Bericht finden. Soweit diese Erkenntnisse von Bedeutung sind, wird in den folgenden Kapiteln im Einzelnen darauf Bezug genommen. Gleiches gilt für die Erkenntnisse der übrigen vorstehend erwähnten Untersuchungen.

Da zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Berichts noch nicht alle Strafverfahren abgeschlossen waren, konnten die Erkenntnisse aus diesen Verfahren nur in einem beschränkten Umfang berücksichtigt werden. Eine Koordination konnte aber insofern stattfinden, als die Staatsanwaltschaft II des Kantons Zürich der PUK ERZ auf entsprechendes Gesuch Einsicht in die Akten gewährt hat.

57

II ORGANISATION DER STADT ZÜRICH

1. Einleitend

Die Stadt Zürich kennt verschiedene Einheiten⁶⁷, durch die sie handelnd gegen innen und aussen auftritt. Sie verfügen über unterschiedliche Instrumente und Handlungsformen. Mit den nachfolgenden Ausführungen soll ein Überblick über die Organisationsstruktur der Stadt Zürich vermittelt werden. Dieser soll zum Verständnis des Zusammenspiels zwischen den Einheiten und der jeweiligen Verantwortlichkeiten beitragen. Dabei steht das Verhältnis zwischen den einzelnen staatlichen Behörden, Organen usw. und nicht das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Staat im Vordergrund. 58

Ein Grundanliegen des demokratischen Rechtsstaats ist es, zwischen den einzelnen handelnden Einheiten der Stadt Zürich ein Gleichgewicht hinsichtlich der Machtausübung herzustellen. Im Gemeindeorganisationsrecht des Kantons Zürich ist für die Gemeinden, und damit auch für die Stadt Zürich, nicht das klassische Modell der Gewaltenteilung bzw. gegenseitigen Gewaltenhemmung mit Regierung, Parlament und Gerichten vorgesehen.⁶⁸ 59

Das Fehlen des klassischen Modells darf jedoch nicht den Schluss zulassen, dass es innerhalb der städtischen Organisationsstruktur an einer Verteilung der Macht und einem Mechanismus einer gegenseitigen Kontrolle fehlt. 60

Die drei Protagonisten der Organisationsstruktur, die zur Machtverteilung und gegenseitigen Kontrolle dient, sind der Gemeindevorstand (Stadtrat), das Gemeindeparlament (Gemeinderat) sowie das Gemeindevolk (Stimmbürgerschaft). Ergänzend fügen sich weitere Elemente in eine Gesamtstruktur von «checks and balances» ein. Dazu zählen z. B. die Finanzkontrolle (ZFK), die oder der Beauftragte in Beschwerdesachen sowie die Datenschutzstelle. 61

Gemäss dem Auftrag des Gemeinderats soll sich die PUK ERZ unter anderem auf das Zusammenspiel dieser verschiedenen Protagonisten konzentrieren. Die Untersuchung soll sich «auf Wahrnehmung der Führungs- und Kontrolltätigkeiten in der Dienstabteilung und auf deren Zusammenarbeit politischer Entscheidungsträgerinnen und -trägern auf Stufe Stadtrat, Departement und Gemeinderat sowie auf die Kompetenzen und Tätigkeit der Finanzkontrolle» fokussieren.⁶⁹ Besonderes Augenmerk soll die PUK ERZ dabei auf die in 62

⁶⁷ Z.B. Gemeindeorgane, Gemeindebehörden, Verwaltungseinheiten, Kommissionen usw.

⁶⁸ Siehe dazu Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 68 ff.

⁶⁹ GRB Nr. 3359 vom 4. Oktober 2017, Einsetzung PUK ERZ, GR Nr. 2017/336.

den beteiligten Verwaltungseinheiten und Organen implementierten Prozesse sowie deren Einhaltung richten.⁷⁰

Diese Zielsetzung ist äusserst breit und erfordert eine Differenzierung hinsichtlich der einzelnen Protagonisten, gerade da die Entscheidungsprozesse und Kontrolltätigkeiten ineinandergreifen und die Verantwortlichkeiten aus politischer Sicht durchaus geteilt sein können. Um dies sichtbar zu machen, werden im Folgenden die Aufgabenfelder der einzelnen Organe skizziert. Dies erlaubt eine Einordnung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die in Teil III dargestellten Vorkommnisse.

63

2. Die Stimmbürgerschaft

Das oberste Organ einer Gemeinde sind die Stimmberechtigten. Sie treffen die wichtigsten Entscheide.⁷¹ Die Stimmbürgerschaft setzt sich aus allen wahl- und stimmberechtigten Personen zusammen, die in der Stadt Zürich wohnhaft sind. Sie verfügt über eine Vielzahl von Mitwirkungsrechten, die sogenannten politischen Rechte. U. a. wählt sie den Stadtrat, die Mitglieder des Gemeinderats, beschliesst Ausgaben, kann Referenden ergreifen und verfügt über ein Initiativrecht. In der Stadt Zürich sind rund 235 000 Personen stimm- und wahlberechtigte Personen.

64

3. Der Gemeinderat und seine Kommissionen

Der Gemeinderat setzt sich aus 125 Mitgliedern zusammen.⁷² Dabei handelt es sich um ein Milizparlament, bei dem die meisten Mitglieder ihr Mandat nebenamtlich wahrnehmen. Der Gemeinderat tagt, so oft dies erforderlich ist.⁷³ Die Verhandlungen, Verhandlungsgegenstände und Beschlüsse sind grundsätzlich öffentlich, und die Teilnahme ist für die Ratsmitglieder obligatorisch.⁷⁴ Der Gemeinderat verfügt über ein Büro, das die Geschäftsleitung des Gemeinderats wahrnimmt, wobei jede Fraktion Anspruch auf einen Sitz hat.⁷⁵ Dem Büro unmittelbar unterstellt sind die Parlamentsdienste. Die Parlamentsdienste sind von

65

⁷⁰ GRB Nr. 3359 vom 4. Oktober 2017, Einsetzung PUK ERZ, GR Nr. 2017/336.

⁷¹ § 8 Gemeindegesetz des Kantons Zürich vom 20. April 2015 (GG; LS 131.1) sowie Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, N 5 zu § 9.

⁷² Art. 23 Abs. 1 Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (GO; AS 101.100).

⁷³ Art. 30 Abs. 1 GO.

⁷⁴ § 28 Abs. 1 GG, Art. 31 Abs. 1 GO und Art. 30 Abs. 2 GO.

⁷⁵ Art. 26 GO.

der städtischen Verwaltungsstruktur unabhängig und der «Hauptdienstleister» für den gesamten Parlamentsbetrieb, zu dem auch die Kommissionen zählen.⁷⁶ Die Unterstützung der Parlamentsdienste beschränkt sich in der Stadt Zürich auf Verwaltung und Administration des Rats- und Kommissionsbetriebs sowie die Beratung bei Verfahrensfragen. Eine unmittelbare materielle Unterstützung bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht durch den Gemeinderat gehört nicht zu den Aufgaben der Parlamentsdienste. Zur Abklärung einzelner, in sich geschlossener Rechtsfragen kann sich der Gemeinderat an eine Rechtskonsultantin wenden, die jeweils in einem Mandatsverhältnis beauftragt wird. Die Parlamentsdienste verfügen über kein eigenes juristisches Fachpersonal.

Die Kommissionen nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr. Nebst den ständigen Kommissionen RPK und GPK verfügt der Gemeinderat über eine Redaktionskommission und sieben Spezialkommissionen für bestimmte Fachgebiete.⁷⁷ Darüber hinaus kann der Gemeinderat besondere Kommissionen einsetzen.⁷⁸ Aktuell tagt eine solche besondere Kommission, die sich mit dem kommunalen Richtplänen beschäftigt.⁷⁹ Bei besonderen Vorkommnissen kann der Gemeinderat schliesslich parlamentarische Untersuchungskommissionen einsetzen, wie das vorliegend der Fall ist.⁸⁰

66

Der Gemeinderat übt die politische Kontrolle über den Stadtrat und die Stadtverwaltung aber auch über die Sozial- und Schulbehörden sowie über weitere ihm zugeordnete Aufsichtsorgane aus.⁸¹ Die politische Kontrolle erfolgt durch das Plenum, einzelne Mitglieder oder Kommissionen. Sie ist Ausdruck der parlamentarischen Kontrolle, durch die die Oberaufsicht wahrgenommen wird.

67

Das Objekt der parlamentarischen Oberaufsicht ist das Verhalten einer anderen Behörde oder eines Behördenmitglieds. Im Fokus steht dabei die politische Verantwortlichkeit in Abgrenzung von der rechtlichen Verantwortlichkeit. Letztere bezieht sich auf die Verletzung von bestimmten Rechtssätzen, die eine Folge in Form von Strafe, Schadenersatz oder Aufhebung eines bestehenden Rechtsverhältnisses usw. in bindender Form nach sich ziehen. Verbindliche Anordnungen kann die parlamentarische Oberaufsicht naturgemäss nicht tref-

68

⁷⁶ Art. 29 GO.

⁷⁷ Art. 34 Abs. 2 GO, Art. 36 und Art. 37 GO.

⁷⁸ Art. 57 GeschO GR.

⁷⁹ BeKo RP SLÖBA/V: Besondere Kommission kommunale Richtpläne «Siedlung, Landschaft öffentliche Bauten und Anlagen der Stadt Zürich/Verkehr».

⁸⁰ Art. 38 GO.

⁸¹ § 30 Abs. 2 GG; Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 281.

fen. Zwar handelt es sich bei der parlamentarischen Oberaufsicht keineswegs um eine ausserrechtliche Erscheinung, sie weist jedoch keine abschliessende begriffliche Festigkeit auf.⁸² In all ihren Erscheinungen hat sie die Rolle eines Gegengewichts zu anderen handelnden kommunalen Akteuren. Die Aufsicht ist insofern eine politische, als durch sie politisches Fehlverhalten sichtbar gemacht werden soll.⁸³ Dabei liegt der Fokus im Allgemeinen auf systemischen Mängeln, was aber die Behandlung von Einzelfällen nicht ausschliesst.

In Bezug auf die parlamentarische Oberaufsicht des Gemeinderats über den Stadtrat ist anzumerken, dass dieser der unmittelbare Ansprechpartner ist. Auch wenn der Stadtrat aus einer subjektiven Sicht den Adressaten darstellt, ist aus einer objektiven Sicht sehr wohl auch die dem Stadtrat zugeordnete Verwaltung mit seinen Departementen und Dienstabteilungen Gegenstand der parlamentarischen Aufsicht. Die Aufsichtstätigkeit ist sachlich eine weitreichende, können doch die Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit geprüft werden.⁸⁴

69

Die parlamentarische Oberaufsicht besteht unabhängig von der von der Regierung gegenüber der Verwaltung ausgeübten internen Kontrolle. Die Regierung kann sich daher nicht mit Verweis auf die parlamentarische Fremdkontrolle von ihrer eigenen Verantwortung entlasten.

70

Institutionalisierte Ausdrucksmittel der parlamentarischen Oberaufsicht sollen hier nicht abschliessend aufgezählt, sondern exemplarisch dargestellt werden. Die Oberaufsicht kann durch einzelne oder mehrere Mitglieder des Gemeinderats mittels parlamentarischer Vorstösse erfolgen, sie findet aber auch in festgelegten zeitlichen Abständen durch den Gesamtgemeinderat statt. Typische Beispiele sind die Festlegung des Budgets und die Abnahme der Jahresrechnung und der Geschäftsberichte. Die parlamentarische Oberaufsicht erfolgt aber auch durch die Kommissionsarbeit in ihren verschiedenen Ausprägungen. Zu denken ist da insbesondere an die RPK und die GPK und an die etwas weniger gewichtigere Form der Spezialkommissionen.

71

⁸² Siehe dazu die allgemeinen Ausführungen in: Andreas Baumann, Aargauisches Gemeinderecht, 4. Aufl., Zürich 2017, S. 220.

⁸³ Vgl. Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016, N 18 zu § 39.

⁸⁴ Siehe dazu Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 273 m. w. H.

3.1 Die Rechnungsprüfungskommission

Das Plenum des Gemeinderats wählt die Mitglieder der RPK für die Amtsdauer von vier Jahren. Die Kommission besteht aus elf Mitgliedern und prüft alle Vorgänge von finanzieller Tragweite. Im Mittelpunkt stehen dabei die Voranschläge des Stadtrats (Budget) sowie die Jahresrechnung der Stadt.⁸⁵ Zusätzlich prüft sie jene Geschäfte, die von den Stimmberechtigten oder vom Gemeinderat entschieden worden sind.⁸⁶ 72

Die Jahresrechnung der Stadt Zürich wird finanztechnisch und finanzpolitisch geprüft. Finanzpolitisch fällt sie in die Zuständigkeit der RPK, die die Jahresrechnung auf ihre Überstimmtheit mit dem Jahresbudget prüft. Diese Kontrolle umfasst zahlreiche Gesichtspunkte, u. a. die finanzrechtliche Zulässigkeit, die finanzielle Angemessenheit sowie die rechnerische Richtigkeit.⁸⁷ Die finanztechnische Kontrolle ist demgegenüber die Aufgabe der Prüfstelle, d. h. der ZFK.⁸⁸ Die RPK erhält durch die Berichterstattung der ZFK Kenntnis von deren Prüfungsergebnissen. Die RPK kann die ZFK bei Bedarf zusätzlich für besondere Abklärungen beauftragen. 73

Für die Erfüllung ihrer Aufgaben ist die RPK auf weitgehende Informationsrechte angewiesen, die nur im Ausnahmefall beschnitten werden können. 74

Die RPK verfügt über keinerlei Verwaltungsbefugnisse, sie handelt weder hoheitlich, noch kann sie Rechtsgeschäfte im Namen der Gemeinde abschliessen. Sie hat kein Weisungsrecht und muss sich auf Empfehlungen oder ihr Antragsrecht an den Gemeinderat beschränken.⁸⁹ Sie kann Kompetenzüberschreitungen der Verwaltungsbehörden nicht sanktionieren.⁹⁰ Ihre Wirkung ist überwiegend politischer Natur. 75

⁸⁵ § 59 GG (§ 140 aGG).

⁸⁶ § 59 Abs. 2 GG (§ 140 aGG).

⁸⁷ § 59 Abs. 3 GG (§ 140 aGG).

⁸⁸ § 142 GG (§ 140 aGG). Vgl. auch Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, N 5 zu § 59 GG.

⁸⁹ Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, Ziff. 1.2 zu § 140 aGG.

⁹⁰ Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, Ziff. 1.4 zu § 140 aGG und Ziff. 1.7.2 zu § 140 aGG; Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, N 3 zu § 58 GG.

3.2 Die Geschäftsprüfungskommission

Das Plenum des Gemeinderats wählt die Mitglieder der GPK für die Amtsdauer von vier Jahren. Die GPK besteht aus elf Mitgliedern und prüft die jährlichen Geschäftsberichte sowie den allgemeinen Geschäftsgang des Stadtrats, der Sozialbehörde, der gesamtstädtischen Schulbehörde sowie der Schulkommissionen. 76

Ihre Aufgabe besteht darin, routinemässig den Geschäftsgang der erwähnten Organe zu prüfen. Sie bestimmt ihre Prüfungsgegenstände autonom, welche sich auf die gesamte Verwaltungstätigkeit beziehen können. Sie soll sich auf Mängel konzentrieren. Vor diesem Hintergrund ist es nicht angängig, auf funktionierende und nicht mit einem Mangel behaftete Verwaltungseinheiten einzuwirken.⁹¹ Sie kann zusätzlich für besondere Untersuchungsgegenstände eingesetzt werden, für die eine Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchung nicht notwendig ist. Ein Beispiel ist hierfür die in N 52 dieses Berichts erwähnte Sonderkommission ERZ («SoKo ERZ»). 77

Die Erkenntnisse der GPK sind für die von ihr geprüften Organe nicht bindend, können aber politisch eine starke Wirkung entfalten. 78

In den Aufgabenbereich der GPK der Stadt Zürich fällt in einem beschränkten Umfang auch die Prüfung von laufenden Geschäften. Die natürliche Grenze findet sich im Prinzip der Gewaltenteilung und der Verhältnismässigkeit. 79

Wie auch die RPK ist die GPK für die Erfüllung ihrer Aufgaben auf weitgehende Informationsrechte angewiesen, die nur im Ausnahmefall beschnitten werden können. 80

3.3 Die Spezialkommissionen

Die Spezialkommissionen dienen zur Vorberatung von Geschäften. Sie stellen nach Abschluss ihrer Beratung dem Plenum Antrag. Auch dabei handelt es sich um eine Spielart der parlamentarischen Oberaufsicht, wenn sie auch in einer anderen Form stattfindet als bei den ständigen Kommissionen. 81

Der jeweiligen Spezialkommission sind ein oder zwei Departemente fest zugeteilt. Sämtliche Geschäfte, die das TED dem Gemeinderat vorlegt, beraten die entsprechenden Spezialkommissionen SK TED/DIB und SK SID/V.⁹² 82

⁹¹ Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 8 zu § 61 GG.

⁹² Art. 56 Abs. 6 lit. c GeschO GR.

4. Die Finanzkontrolle

Neben der Rechnungsprüfungskommission, die insbesondere die finanzpolitische Kontrolle ausübt, befasst sich die Finanzkontrolle ausschliesslich mit der finanztechnischen Kontrolle. Seit dem 1. März 2008 ist die ZFK in der Gemeindeordnung verankert, aus der städtischen Zentralverwaltung herausgelöst und administrativ dem Parlament zugeordnet.⁹³ Damit erfüllt sie das Kriterium der Unabhängigkeit gemäss Art. 129 Abs. 4 der Kantonsverfassung.⁹⁴ 83

Genau so wenig wie die parlamentarische Oberaufsicht verfügt die ZFK über Weisungsbefugnis gegenüber anderen Stellen. Ihre Mittel sind die Berichterstattung, wobei sie ihre Erkenntnisse sowohl dem Stadtrat als auch dem Gemeinderat zugänglich macht und daher zwei Organe bei deren Aufgabenerfüllung unterstützt. Gestützt auf die bis 30. Juni 2019 geltenden Rechtsgrundlagen hatte die ZFK bei schwerwiegenden Verstössen, ausbleibenden Massnahmen nach einer Meldung an die Vorsteherschaft oder bei begründetem Verdacht auf eine strafbare Handlung an den Bezirksrat und die RPK zu gelangen.⁹⁵ Die Berichterstattung hat mit Erlass des neuen Gemeindegesetzes Änderungen erfahren und das Gewicht der ZFK verstärkt.⁹⁶ 84

Ihr Prüfungsumfang beschränkt sich auf die finanztechnische Kontrolle. Sie bezweckt, den städtischen Finanzhaushalt nach anerkannten Revisionsgrundsätzen zu prüfen und festzustellen, ob die rechtlichen Vorgaben zur Rechnungslegung und Buchführung sowie allfällige weitere Regelungen (auch kommunaler Herkunft) eingehalten worden sind. Mit Erlass des neuen Gemeindegesetzes erfolgt dies explizit nach den schweizerischen Prüfungsstandards der Expertsuisse.⁹⁷ 85

Bis Ende 2010 verfügte die ZFK mit Art. 24 des Reglements über den städtischen Finanzhaushalt⁹⁸ über eine Grundlage, die es erlaubte, die Haushaltführung im Hinblick auf den wirtschaftlichen Einsatz der finanziellen Mittel zu beurteilen. 86

⁹³ Abstimmungszeitung vom 25. November 2007, S. 6 ff.

⁹⁴ Verfassung des Kantons Zürich (KV; LS 101).

⁹⁵ § 34g aVGH (Verordnung über den Gemeindehaushalt des Kantons Zürich vom 26. September 1984; aufgehoben per 1. Juli 2019), die in ihrem Wortlaut 2011 noch etwas verdeutlicht wurde.

⁹⁶ Siehe hierzu insbesondere § 40 Gemeindeverordnung des Kantons Zürich von 29. Juni 2016 (VGG; LS 131.11).

⁹⁷ § 39 VGG, vgl. zum alten Recht § 34a Abs. 1 aVGH.

⁹⁸ Reglement über den städtischen Finanzhaushalt (Finanzreglement) vom 12. Dezember 2007 (FR; aufgehoben per Ende 2019).

Die ZFK ist gemäss Merkblatt «Missstände in der Stadtverwaltung» – neben der Beauftragten bzw. dem Beauftragten in Beschwerdesachen – eine der Anlaufstellen für die Meldung von möglichen Unregelmässigkeiten in der Stadtverwaltung.⁹⁹

87

5. Weitere städtische Stellen

Die Stadt Zürich verfügt über weitere Stellen, die eine Aufsichts- und Prüfungsfunktion im weiteren Sinn wahrnehmen, in der vorliegenden Untersuchung aber nicht in Erscheinung treten. Erwähnenswert ist die von der bzw. dem Beauftragten in Beschwerdesachen geführte Ombudsstelle.¹⁰⁰ Die Ombudsstelle steht, genau wie die ZFK, ausserhalb der Stadtverwaltung und ist damit vollständig unabhängig. Sie vermittelt, kontrolliert und berät in Einzelfällen, in denen ein Konflikt mit der Stadtverwaltung vorliegt. Jeder und jede kann sich an diese Stelle wenden, auch Mitarbeitende der Stadtverwaltung oder juristische Personen. Die bzw. der Beauftragte in Beschwerdesachen erstattet einmal jährlich dem Gemeinderat Bericht. Darin kann sie bzw. er auch auf Mängel im geltenden Recht hinweisen. Sie bzw. er unterstützt damit den Gemeinderat in seinen Bestrebungen bei der parlamentarischen Oberaufsicht. Das eigentliche Aufgabenfeld geht aber über diese Unterstützung hinaus und ist vom Parlament losgelöst.

88

6. Der Stadtrat und seine Stadtverwaltung

6.1 Der Stadtrat

An der Spitze der Stadtverwaltung steht der Stadtrat als Kollegialbehörde mit neun Personen, die je einem Departement vorstehen. Jede Stadträtin und jeder Stadtrat unterliegt damit sowohl dem Kollegialprinzip als auch dem Departementalprinzip. Für Geschäfte von geringerer (politischer) Bedeutung, für die nicht der Stadtrat zuständig ist, hat jede oder jeder Departementsvorstehende eine eigenständige Entscheidungsbefugnis.¹⁰¹ Kollegialitäts- und Departementalprinzip sind eng ineinander verwoben. Ein gutes Beispiel ist die Anstellung von Dienstchefinnen oder Dienstchefs. Anstellungsinstanz derselben ist der

89

⁹⁹ Vgl. dazu «Missstände in der Stadtverwaltung», HR Stadt Zürich vom Mai 2019 sowie altes Merkblatt vom Januar 2015. Unklar ist dagegen, was die gesetzliche Grundlage dafür bildet, die betreffende Mitarbeitende für eine Meldung an die ZFK vom Amtsgeheimnis entbindet (vgl. demgegenüber Art. 39 Abs. 3 GO für die bzw. den Beauftragten in Beschwerdesachen).

¹⁰⁰ Art. 39 Abs. 1 GO.

¹⁰¹ Vgl. Art. 50 GO, Art. 49 Geschäftsordnung des Stadtrates vom 10. Dezember 2003 (GeschO StR; AS 172.100).

Stadtrat, die «operative» Führung obliegt dann wiederum den Departementsvorstehenden. Dies führt dazu, dass die Departementsvorsteherschaft für personalrechtliche Massnahmen an das Gesamtgremium gelangen muss. Der Stadtrat kann überdies zur Vorberatung von Geschäften aus seiner Mitte Delegationen bestellen.¹⁰²

Der Stadtrat ist für die politische Planung und Führung verantwortlich.¹⁰³ Zur Führung zählt auch die Wahrnehmung der Aufsicht über die Verwaltung. Für diese Aufsicht steht ihm das Instrument der Dienstaufsicht zur Verfügung. Diese erlaubt einen Durchgriff bis auf die unterste Stufe.¹⁰⁴ Der Stadtrat als Gremium hat daher in einem gewissen Umfang die Berechtigung, in den Geschäftsgang der einzelnen Departemente und ihrer Dienstabteilungen einzugreifen, u. a. auch, in dem er Entscheide unterer Verwaltungseinheiten aufhebt und durch eigene ersetzt. Er kann dies auf Eigeninitiative oder auf Meldung hin tun.¹⁰⁵ Diese beinahe umfassende Aufsichtstätigkeit im Rahmen der Dienstaufsicht ist grundsätzlich auf die Kernverwaltung beschränkt und erstreckt sich nicht auf die dezentralisierten Verwaltungseinheiten. In wenigen Fällen verfügt der Stadtrat über eine dienstaufsichtsähnliche Aufsicht über Rechtssubjekte, die ausserhalb der Stadt bzw. der Kernverwaltung angesiedelt sind. Dazu zählen die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) sowie der Stiftungsrat der Kongresshausstiftung.¹⁰⁶

90

Ein grosser Teil der Aufgaben der städtischen Dienstabteilungen ist durch das Recht vorgegeben. Der Bereich des politischen Wirkens ist daher beschränkter als gemeinhin angenommen. Die Aufsicht des Stadtrats über seine Stadtverwaltung ist mit nicht zu unterschätzendem Aufwand verbunden, der Kontinuität und geeignete Führungsinstrumente benötigt.

91

Die Stimmbürgerschaft wählt die Mitglieder des Stadtrats. Im Gegensatz zu einem Gemeinderatsmandat handelt es sich bei der Aufgabe eines Stadtrats um eine vollamtliche Tätigkeit, die über ein 100 %-Pensum hinausgeht.

92

¹⁰² Art. 4 Abs. 1 GeschO StR.

¹⁰³ § 48 Abs. 1 GG.

¹⁰⁴ Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, vor §§ a141-150 GG, Ziff. 2.1.

¹⁰⁵ Zum noch zweckmässigen Umfang einer solchen stadrätlichen Dienstaufsicht bzw. zur Grenze siehe weitergehend in: Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 409.

¹⁰⁶ Für die AOZ siehe Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 540; für die Kongresshausstiftung siehe Art. 119 Abs. 8 GO.

6.2 Das Stadtpräsidium

Das schweizweit auf allen Stufen verwirklichte Kollegialprinzip der Regierung charakterisiert sich eigentlich durch vollkommene Egalität der einzelnen Regierungsmitglieder, auch wenn in jeder Kollegialbehörde ein Präsidium vorgesehen ist.¹⁰⁷ Das Regierungspräsidium erschöpft sich in der Regel in der Rolle eines Primus inter Pares, dem rechtlich – ausser der Sitzungsleitung – nicht mehr Kompetenzen zukommen, aber allenfalls ein höheres politisches Gewicht.¹⁰⁸ Dieser Grundsatz wird auf kommunaler Stufe durchbrochen. Das zeigt sich zunächst daran, dass im Gegensatz zur kantonalen und nationalen Regierung das Stadtpräsidium direkt von der Stimmbürgerschaft gewählt wird, was die Sonderstellung bereits unterstreicht.

93

Dazu kommt, dass dem Stadtpräsidium nebst der üblichen Sitzungsleitung zusätzlich die allgemeine Aufsicht über die gesamte städtische Verwaltung zukommt.¹⁰⁹ Dies berechtigt das Stadtpräsidium zwar nicht, im Alleingang Anordnungen zu treffen, verpflichtet es jedoch, den Gang der gesamten Verwaltung beobachtend zu begleiten, allenfalls Bericht von Amtsstellen anzufordern, dem Gesamtstadtrat Massnahmen zu beantragen oder gegebenenfalls in Krisenzeiten gegenüber der Bevölkerung kommunikativ in Erscheinung zu treten.¹¹⁰

94

6.3 Die Stabsstellen des Stadtrats

Dem Stadtrat sind zur Erledigung seiner Geschäfte zwei unabhängige Stabsstellen zugeordnet. Das ist einerseits die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber und andererseits die Rechtskonsulentin oder der Rechtskonsulent. Die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber leitet die Stadtkanzlei. Insbesondere organisiert er oder sie die Stadtratssitzungen und erledigt die damit verbundenen Schreibarbeiten.¹¹¹ Die Rechtskonsulentin oder der Rechtskonsulent berät den Stadtrat in Rechtsfragen und führt die ihm übertragenen Prozesse.¹¹² Beiden Stellen ist gemein, dass sie beratend an den Stadtratssitzungen teilnehmen und über ein Antragsrecht verfügen.

95

¹⁰⁷ Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016, § 36 N 8.

¹⁰⁸ Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016, § 37 N 7 ff.

¹⁰⁹ Art. 55 Abs. 1 GO.

¹¹⁰ Zum Ganzen und weitergehend: Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 363.

¹¹¹ Art. 18 GeschO StR.

¹¹² Art. 23 ff. GeschO StR.

6.4 Departementsvorstehende und Dienstabteilungen

- Anknüpfend an das Departementalprinzip führt jede oder jeder Departementsvorstehende ihr oder sein Departement. Dieses umfasst das Departementssekretariat und die Dienstabteilungen.¹¹³ Das Departementssekretariat hat eine Schlüsselrolle in der Führung des Departements, und sein Einfluss ist gross. Es unterstützt und berät, nimmt aber auch auf strategische Entwicklungen Einfluss, koordiniert Budgetprozesse, Öffentlichkeitsarbeit und Organisationsentwicklung, ihm obliegt das Controlling auf Departementsstufe, und es ist Schnittstelle für Anfragen aus dem Gemeinderat und seinen Kommissionen.¹¹⁴ 96
- Die Anzahl der Dienstabteilungen eines Departements und deren Aufgabenzuteilung legt der Stadtrat fest.¹¹⁵ Das Tiefbau- und Entsorgungsdepartement (TED), um das es hier geht, verfügt über vier Dienstabteilungen, das Tiefbauamt (TAZ), ERZ Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ), Geomatik + Vermessung Zürich (GeoZ) sowie Grün Stadt Zürich (GSZ).¹¹⁶ 97
- Den Dienstabteilungen stehen eine Dienstchefin oder ein Dienstchef und deren Stellvertretung vor, die vom Stadtrat angestellt werden. Dienstchefinnen und Dienstchefs leiten und beaufsichtigen ihre Dienstabteilung und sind ihrerseits die Anstellungsinstanz für ihre Mitarbeitenden. 98
- Die Dienstabteilungen sind unterschiedlich ausgestaltet und organisiert, da diesbezüglich Gestaltungsspielräume bestehen. In der Regel verfügt die Dienstchefin oder Dienstchef über eine Geschäftsleitung. Typischerweise kommt der Geschäftsleitung eine unterstützende Funktion zu. Geschäftsleitungen gibt es in der Stadtverwaltung häufig auch auf Departementsstufe.¹¹⁷ 99
- Die in der Stadtverwaltung auf den verschiedenen Stufen gebildeten Geschäftsleitungen sind im Organisationsrecht der Stadt Zürich nicht erwähnt. Ihre Aufgaben, Kompetenzen und vor allem ihre Verantwortlichkeiten sind nicht eindeutig und transparent. Eine Entscheidungsbefugnis dürfte ihnen nicht zukommen. 100

¹¹³ Art. 64 GO.

¹¹⁴ Art. 34 und 35 GeschO StR sowie Art. 2 Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederung und -aufgaben vom 26. März 1997 (STRB DGA; AS 172.110).

¹¹⁵ Art. 36 GeschO StR, STRB DGA.

¹¹⁶ Art. 40 STRB DGA.

¹¹⁷ In der Geschäftsleitung des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements nehmen beispielsweise die beiden Departementssekretäre, der Departementscontroller, der Leiter Kommunikation sowie die vier Dienstchefinnen und Dienstchefs der Dienstabteilungen Einsitz. Teil der Geschäftsleitung ist selbstverständlich Richard Wolff, der Vorsteher des TED.

Bedingt durch ihre personelle und infrastrukturelle Ausstattung kommt der Stadtverwaltung faktisch ein grosses Gewicht in der Entscheidungsfindung und Lenkung der gesamtstädtischen Struktur zu. 101

6.5 Die Dienstabteilung ERZ

Die Dienstabteilung ERZ kümmert sich vorwiegend um die Entsorgung von Abwasser und Abfall. Mit Letzterem ist die Fernwärme verknüpft. Darüber hinaus besorgt ERZ die Stadtreinigung. ERZ bewegt sich in vielen Bereichen auf dem Terrain der Umweltgesetzgebung, einem in der Schweiz relativ jungen Rechtsgebiet, und ist in deren unmittelbaren Vollzug involviert.¹¹⁸ Für die Aufgabenerfüllung in den erwähnten Bereichen ist technisches Wissen und dessen Fortentwicklung unentbehrlich. ERZ hat einen industriellen Charakter, bedingt durch die produzierenden Anlagen, sei dies die Kehrlichtverbrennung oder die Abwasserreinigung mitsamt dem dazugehörigen und von ERZ gewarteten Kanalsystem. 102

Die Aufgaben der Dienstabteilung widerspiegeln sich in den Rechnungskreisen. Das sind Abfall, Abwasser, Fernwärme und Stadtreinigung. Nur Letzterer ist steuerfinanziert, die anderen drei finanzieren sich mittels Gebühren. Bei durch Gebühren finanzierten Abteilungen ist gemeinhin von Gemeindebetrieben die Rede. Die vier Rechnungskreise lassen sich noch weiter in eigentliche Geschäftsbereiche aufteilen. Abfall beispielsweise zerfällt in die Entsorgungslogistik und die Kehrlichtheizkraftwerke. Die Übergänge sind hier fließend, da die Kehrlichtheizkraftwerke wiederum Fernwärme produzieren. Die vier erwähnten Rechnungskreise und die damit zu erfüllenden Aufgaben sind integraler Teil der städtischen Kernverwaltung. Daneben existieren die der Dienstabteilung für ihre Aufgabenerfüllung zugeordneten Beteiligungen in Form von privatrechtlichen Gesellschaften, die nicht Teil der städtischen Kernverwaltung sind. 103

Die Geschichte von ERZ lässt sich auf dessen Website nachverfolgen.¹¹⁹ Das Abfuhrwesen wurde 1867 gegründet. Gleichzeitig baute die Stadt Zürich ein Entwässerungssystem. 1904 ging das Kehrlichtheizkraftwerk (KHKW) Josefstrasse als viertes seiner Art in Europa in Betrieb. 1926 wurde der Bau des Klärwerks Werdhölzli fertiggestellt. 1949 nahm das Klärwerk an der Glatt («ara glatt») seinen Betrieb auf. 1969 feierte das KHKW Hagenholz seine Eröffnung. 1979 ersetzte der Plastiksack den Ochsnerkübel bei der Abfallentsorgung. 1992 wechselte die Fernwärmeversorgung zum städtischen Abfuhrwesen. Auf der Website von 104

¹¹⁸ Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01), in Kraft seit 1. Januar 1985.

¹¹⁹ Geschichte des Entsorgungswesens der Stadt Zürich gemäss Website von ERZ

ERZ nicht erwähnt wird die am 9. November 1994 eingesetzte PUK Klärschlamm, die die Unregelmässigkeiten in der Abteilung Stadtentwässerung Ende der 1980er Jahre untersuchte. Der einschlägige Bericht wurde im Oktober 1996 veröffentlicht.

1996 wurde im Zuge einer Reorganisation der Stadtverwaltung das Abfuhrwesen vom Gesundheits- und Umweltdepartement ins Tiefbau- und Entsorgungsdepartement transferiert. Zeitgleich nahm Direktor Gottfried Neuhold seine Arbeit auf. 1998 fusionierten das Abfuhrwesen und die Dienstabteilung Stadtentwässerung zur Dienstabteilung Entsorgung und Recycling Zürich. 2001 wechselte die Abteilung «Stadtreinigung» vom Tiefbauamt zu ERZ. 2002 fand die erste gemeinsame Weihnachtsfeier statt.¹²⁰ 2005 wurde die Fernwärme Zürich integriert und, die Werkstätten wechselten vom Tiefbauamt zu ERZ. 2008 übernahm Urs Pauli als neuer Direktor die Leitung von ERZ. Gottfried Neuhold wechselte in den Status eines Consultants.

105

2015 kamen durch ein anonymes Mail die in N 856 ff. dieses Berichts beschriebenen Untersuchungen ins Rollen, welche unter anderem zur fristlosen Entlassung von Urs Pauli führten.

106

7. Die Stadt Zürich und der Kanton Zürich

Wie ausgeführt stehen die verschiedenen Organe, Stellen usw. innerhalb einer Gemeinde in einem sich gegenseitig sachlich befördernden, aber auch gewaltenhemmenden Verhältnis. Die parlamentarische Oberaufsicht endet da, wo die Einflussnahme der übergeordneten staatlichen Einheiten beginnt. Der Gemeinde übergeordnet ist der Kanton, der über die Gemeinden die Verbandsaufsicht wahrnimmt. Direkter Ausdruck dieser Verbandsaufsicht ist der Bezirksrat, der die generelle Aufsicht über die Gemeinden und öffentlich-rechtlichen Körperschaften ausübt. Im Gegensatz zur parlamentarischen Oberaufsicht kann der Bezirksrat verbindliche Massnahmen anordnen.¹²¹ Er kann beispielsweise eine Gemeinde anweisen, bestehende Mängel beim Betrieb einer Sportanlage zu beseitigen. Seine Befugnis ist dabei nicht auf die Exekutive beschränkt. Er kann beispielsweise auch eine Rechnungsprüfungskommission anweisen, ihrer Prüfungspflicht im Ganzen oder in einzelnen Aspekten nachzukommen.¹²²

107

¹²⁰ Geschäftsbericht ERZ 2002.

¹²¹ § 167 ff. GG.

¹²² Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 21. Juni 2011 (VB.2010.00699).

In seiner Verbandsaufsichtstätigkeit wird der Bezirksrat durch den Regierungsrat unterstützt, der diese an die Direktion der Justiz und des Innern (Gemeindeamt) delegiert hat. Zusätzlich ist der Bezirksrat primäre Rechtsmittelinstanz bei der Anfechtung von kommunalen Anordnungen, Beschlüssen und Erlassen. 108

Neben dieser allgemeinen Aufsicht gibt es zwischen Gemeinde und Kanton zahlreiche weitere Schnittstellen mit einem Aufsichtseffekt, insbesondere in Form von Bewilligungspflichten, wie dies beispielsweise beim Gewässerschutz und Abfallwesen der Fall ist. 109

8. Zwischenfazit zur Organisationsstruktur

Die städtische Organisation hat eine gewaltenteilige Struktur, bei der die einzelnen Organe und weiteren Einheiten sich gegenseitig befördern und bremsen. Der unmittelbarste innerstädtische Kontrollmechanismus gegenüber dem Stadtrat ist die parlamentarische Oberaufsicht. Sie kennt viele Spielarten und hat, obwohl sie keine verbindlichen Anordnungen treffen kann, ein starkes politisches Gewicht, dem eine weitgehend professionalisierte und mit erheblichen Ressourcen versehene städtische «Exekutive» gegenübersteht. Der Stadtrat wiederum verfügt für seine Führung der Stadtverwaltung über das Instrument der Dienstaufsicht, mit dem er im Rahmen des rechtlich Zulässigen durchgreifend lenken und verbindlich eingreifen kann. Übergeordnet kann der Kanton mit verbindlichen Mitteln auf die Stadt Zürich einwirken. 110

III SACHVERHALT

A Einleitend

1. Der Untersuchungsauftrag

Der Auftrag an eine parlamentarische Untersuchungskommission sollte genügend bestimmt, aber gleichzeitig nicht zu einschränkend formuliert sein, um allfälligen späteren Erkenntnissen, die bei Anhebung der Untersuchung noch im Dunkeln liegen, Eingang in die Untersuchung zu ermöglichen.¹²³ Der Auftrag bildet den Kompass für die Untersuchung und legt gleichzeitig das begrenzte «Terrain» fest, auf dem ermittelt werden soll. Allfällige Änderungen und Erweiterungen sind dem Gemeinderat zum Entscheid vorzulegen. 111

Der Auftrag des Gemeinderats an die PUK ERZ gliedert sich in vier Abschnitte.¹²⁴ Nach der Einleitung werden die Ziele der Untersuchung umschrieben. Danach zählt der Auftrag folgende Untersuchungsgegenstände auf: 112

- Einhaltung des städtischen Finanzrechts
- Einhaltung der submissionsrechtlichen Vorschriften und Ausgestaltung des Lieferantenmanagements/Auftragsvergaben
- Umgang mit Beteiligungen
- Controlling auf Stufe Dienstabteilung sowie Departement, Aufsichtspflicht auf Stufe Department, Stadtrat und Gemeinderat und Kompetenzen und Rolle der Finanzkontrolle
- Personalrecht: Führungs- und betriebliche Kultur, Vergütungsregelungen, Beförderungspraxis, Umgang mit anonymen Hinweisen

Unmittelbar nach dieser Aufzählung wird die PUK ERZ beauftragt, ihre Arbeiten mit der Untersuchung von Prof. Dr. Tomas Poledna abzustimmen. Die Ergebnisse der Untersuchung von Prof. Dr. Tomas Poledna, der SoKo ERZ sowie allfällige Erkenntnisse aus strafrechtlichen Untersuchungen sind zu berücksichtigen. Im Anschluss daran erfolgt die Begründung für den Auftrag. 113

¹²³ Hierzu beispielsweise Tomas Poledna, Die parlamentarische Untersuchungskommission in der Schweiz – eine Problemübersicht mit Lösungsansätzen und Thesen, in: AJP 1995, S. 1175.

¹²⁴ GRB Nr. 3359 vom 4. Oktober 2017, Einsetzung PUK ERZ, GR Nr. 2017/336.

2. Die Untersuchungsgegenstände

2.1 Allgemeines zu den Untersuchungsgegenständen

Der Auftrag des Gemeinderats an die PUK ERZ ist sehr weit gefasst und stammt aus einer Zeit, in der laufend neue Vorwürfe gegenüber der Dienstabteilung erhoben wurden. Die Ziele, Gegenstände und Begründung der Untersuchung des Auftrags sind nicht streng voneinander abgegrenzt. So finden sich bereits unter den Zielen der Untersuchung Aspekte des eigentlichen Untersuchungsgegenstandes. Dazu gehört beispielsweise das Handeln der Entscheidungsträger nach Bekanntwerden der Missstände im Sommer 2015. Die Aufarbeitung der Vorfälle ist daher von der PUK ERZ gesondert untersucht worden. 114

Die aus den erwähnten Gründen etwas holzschnittartige Abfassung des Auftrags erachtet die PUK ERZ jedoch als mit ausreichend klaren Konturen versehen und für ihre Arbeiten als ausreichend bestimmt, zugleich aber auch als genügend offen. Diese Ansicht vertrat auch der Stadtrat in seiner Stellungnahme vor Einsetzung der PUK ERZ. Er erachtete den Auftrag als «umfassend und genügend bestimmt.»¹²⁵ 115

Dem Auftrag nicht entnommen werden kann eine zeitliche Beschränkung für den Untersuchungszeitraum. Dies hat die PUK ERZ offen gelassen, sich aber primär auf die Phase ab 2002 konzentriert. 116

Zusammenfassend sind daher folgende Themenblöcke auszumachen, in die sich die von der PUK ERZ untersuchten Vorkommnisse einordnen lassen: 117

- Finanzrecht
- Beschaffungswesen
- Umgang mit den Beteiligungen
- Personal und Betriebskultur
- Aufarbeitung der bekannt gewordenen Vorfälle rund um ERZ seit 2015

Teil III dieses Berichts ist nach diesen Themenblöcken gegliedert, wobei die Kontrolle und Aufsicht («Controlling») bei sämtlichen Themenblöcken mitgeprüft wurde.

¹²⁵ Schreiben Stadtrat an Büro des Gemeinderats vom 20. September 2017.

2.2 «Controlling» im Besonderen

Unter den Untersuchungsgegenständen findet sich der Aspekt «Controlling», der im Hinblick auf die Zuordnung von Verantwortlichkeiten in alle anderen zu untersuchenden Sachverhalte hineingreift. Der Untersuchungsgegenstand «Beteiligungen» kann beispielsweise nicht losgelöst von der Frage des Controllings untersucht werden. Das allumfassende Thema des Controllings ist daher bei jedem einzelnen Untersuchungsgegenstand miteinzubeziehen. Der im Auftrag verwendete Begriff «Controlling» hat im Verlauf der Untersuchung zu Missverständnissen bei gewissen befragten Personen geführt. Dies kommt daher, dass «Controlling» je nach Kontext staatsorganisatorisch oder betriebswirtschaftlich verstanden werden kann. Beim «Controlling» im Sinn des Auftrags geht es um die staatsorganisatorisch verstandene Kontrolle und Aufsicht, sei es die Dienstaufsicht, die parlamentarische Kontrolle oder die «Rechnungskontrolle» durch die ZFK.¹²⁶

118

¹²⁶ Gottfried Neuhold vertritt in seiner Stellungnahme zu N 117 und N 118 des vorläufigen Schlussberichts vom 29. Juni 2020 den Standpunkt, dass «Controlling» einzig in einem betriebswirtschaftlichen Sinn verstanden werden dürfe. Gemäss Gottfried Neuhold sind Controller die internen betriebswirtschaftlichen Berater und wirken als Navigatoren zur Zielerreichung. Die vom Controlling erfassten Daten seien für eine ganzheitliche Kontrolle nicht geeignet, da das Unternehmen so nicht abgebildet werde. Gottfried Neuholds Ausführungen über das betriebswirtschaftliche Verständnis von Controlling ändern nichts an der Tatsache, dass im Auftrag an die PUK ERZ nicht vom betriebswirtschaftlichen Controlling die Rede ist. Die Ausführungen der PUK ERZ in N 118 des Berichts bezwecken gerade, die unterschiedlichen Begrifflichkeiten voneinander abzugrenzen und Missverständnissen vorzubeugen.

B Finanzrecht

1. Das städtische Finanzrecht

Das städtische Finanzrecht gehört zu den zentralen Leitplanken, innerhalb derer sich die Gemeinde und insbesondere die städtische Verwaltung zu bewegen hat.¹²⁷ 119

Gegenstand des Finanzrechts bilden insbesondere die allgemeinen Bestimmungen zur Steuerung des Finanzhaushalts, die Bewilligung von Ausgaben durch die jeweils zuständigen Stellen und Organe, die Buchung der einzelnen Vorgänge bzw. deren Rechnungslegung und Bestimmungen darüber, wie diese Vorgänge beaufsichtigt und kontrolliert werden müssen. 120

In einem weiteren Verständnis zählen dazu auch die Regelungen zur Mittelbeschaffung des Gemeinwesens, insbesondere jene der Steuern und der Gebühren. Gerade Letztere stellen für ERZ das vorherrschende Finanzierungsmittel dar. Die Dienstabteilung führt vier Rechnungskreise, wovon drei gebührenfinanziert sind – Abfall, Abwasser und Fernwärme – und der vierte, die Stadtreinigung, steuerfinanziert.¹²⁸ 121

Das für die Stadt geltende Finanzrecht ist in verschiedenen Erlassen auf verschiedenen Ordnungsstufen geregelt. Die Dienstabteilung ERZ liegt überdies im Geltungsbereich von bundesrechtlichen Bestimmungen der Umweltschutzgesetzgebung, die sich auf deren Finanzhaushalt auswirken.¹²⁹ Soweit diese für den nachfolgenden Teil relevant sind, werden sie im Einzelnen angeführt. 122

2. Unregelmässigkeiten rund um die Finanzkompetenzen

2.1 Einleitend

Im Rahmen der Untersuchungen der PUK ERZ, und teilweise auch in den vorangegangenen Untersuchungen, sind wiederholt Fälle zu Tage getreten, in welchen Mitarbeitende von ERZ ihre Finanzkompetenzen wissentlich oder unwissentlich überschritten haben. Dabei 123

¹²⁷ Nicht in diesem Kapitel behandelt werden das Submissionsrecht sowie das Personalrecht.

¹²⁸ Gottfried Neuhold erachtet in seiner Stellungnahme vom 29. Juni 2020 die Ausführungen in N 121 als Vernebelung. Nach seinem Verständnis ist die Bezahlung einer freien Marktdienstleistung keine Gebühr, sondern die Begleichung einer Rechnung. Als Beispiel führt er den Marktkehricht an. Die PUK ERZ kann ihm diesbezüglich unter Verweis auf N 253 sowie N 310 nicht zustimmen.

¹²⁹ Vgl. z.B. Art. 32a USG oder Art. 60a Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991, (GSchG; SR 814.20).

sind verschiedene Varianten aufgefallen, die es näher zu untersuchen gilt. Zu beginnen ist mit einer Übersicht über die Ausgabenkompetenzen als solche. In den nachfolgenden Abschnitten werden die einzelnen Unregelmässigkeiten näher beleuchtet.

2.2 Die Regelung der Finanzkompetenzen der Stadt Zürich

In der Stadt Zürich sind die Finanzkompetenzen in der Gemeindeordnung (GO) und in der Geschäftsordnung des Stadtrats (GeschO StR) geregelt. Die GO stellt hierbei die Abgrenzung der Finanzkompetenzen zwischen der Gemeinde (Volksabstimmung), dem Gemeinderat und dem Stadtrat inklusive der ihm unterstellten Stadtverwaltung her.¹³⁰ Der Bericht der AU Poledna enthält eine ausführliche Tabelle der Ausgabenkompetenzen der städtischen Verwaltung und des Gemeinderats.¹³¹ Es fehlt einzig die Kompetenz des Stadtrats betreffend Ausgaben für Informatiksysteme und Informatikapplikationsprogramme unabhängig vom Betrag.¹³² Nicht korrekt dargestellt sind die gebundenen, nicht budgetierten Ausgaben, über welche der Stadtrat selbst die Kompetenz behält, unabhängig von deren Höhe.¹³³ 124

Die GO schreibt eine Volksabstimmung für neue, einmalige Ausgaben von über 20 Millionen Franken oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von über 1 Million Franken vor.¹³⁴ 125

In die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen neue einmalige Ausgaben zwischen 2 Millionen Franken und 20 Millionen Franken und jährlich wiederkehrende zwischen 50 000 Franken und 1 Million Franken, wobei hier keine Volksabstimmung erfolgen muss.¹³⁵ In die Kompetenz des Stadtrats und der Verwaltung fallen die gebundenen Ausgaben¹³⁶, Ausgaben für Informatiksysteme und Informatikapplikationsprogramme unabhängig vom Betrag¹³⁷ 126

¹³⁰ Für den Sonderfall der Schulpräsidentinnen- und -präsidentenkonferenz und der Schulkommission siehe Art. 85 GO.

¹³¹ AU Poledna, N 57.

¹³² Art. 10ter GO.

¹³³ Vergleiche AU Poledna, N 57 «gebundene nicht budgetierte Ausgaben» und Art. 39 lit. c GeschO StR.

¹³⁴ Art. 10 lit. d und e GO.

¹³⁵ Art. 41 lit. c GO.

¹³⁶ Art. 10 lit. d und e GO, Art. 10bis Abs. 1 GO.

¹³⁷ Art. 10ter GO.

und neue Ausgaben einmalig unter 2 Millionen Franken sowie jährlich wiederkehrende unter 50 000 Franken¹³⁸. Zusätzliche, teilweise abweichende Kompetenzzuordnungen betreffen unter anderem Schenkungen¹³⁹, Liegenschaftsgeschäfte¹⁴⁰, Miet- und Pachtverträge¹⁴¹, Baurechtsverträge¹⁴², Beteiligungen, Bürgschaften und Darlehen¹⁴³ sowie Investitionen in Bauten des Finanzvermögens¹⁴⁴.

In die Kompetenz des Gemeinderats fallen sodann die Festsetzung des Budgets der Stadt Zürich¹⁴⁵, das Sprechen von Zusatzkrediten (Nachtragskrediten)¹⁴⁶ sowie die Ermächtigung des Stadtrats zur Aufnahme von Fremdkapital.¹⁴⁷ 127

Die GeschO StR regelt die Finanzkompetenzen des Stadtrats¹⁴⁸, der Departementsvorsteherschaften¹⁴⁹, der Stadtschreiberin bzw. des Stadtschreibers und der Rechtskonsultantin bzw. des Rechtskonsulenten¹⁵⁰, der Dienstchefinnen und -chefs¹⁵¹ und der Departementssekretärinnen und -sekretäre.¹⁵² 128

Der Stadtrat ist berechtigt, über budgetierte neue Ausgaben einmalig zwischen 1 Million Franken und 2 Millionen Franken und jährlich wiederkehrend zwischen 20 000 Franken und 50 000 Franken¹⁵³, sowie für alle nicht budgetierten neuen Ausgaben einmalig bis 2 Millionen Franken und jährlich wiederkehrend bis 50 000 Franken zu befinden¹⁵⁴. Des Weiteren verfügt er über die Kompetenz für budgetierte gebundene Ausgaben über 1 Million Franken sowie alle nicht budgetierten gebundenen Ausgaben.¹⁵⁵ 129

An die Vorsteherinnen und Vorsteher der Departemente delegiert er die Kompetenz für neu budgetierte einmalige Ausgaben zwischen 200 000 Franken und 1 Million Franken und 130

¹³⁸ Art. 49 Abs. 1 GO.

¹³⁹ Art. 41 lit. d GO.

¹⁴⁰ Art. 41 lit. m GO.

¹⁴¹ Art. 41 lit. n GO.

¹⁴² Art. 41 lit. o GO.

¹⁴³ Art. 41 lit. q GO.

¹⁴⁴ Art. 41 lit. r GO.

¹⁴⁵ Gemäss altem Gemeindegesetz «Voranschlag». Das Budget verfügt über keinen konstitutiven Charakter, sondern hat primär den Charakter eines Haushaltsplans.

¹⁴⁶ § 101 Abs. 2 GG (§ 108 aGG); Art. 41 lit. b GO.

¹⁴⁷ Art. 41 lit. p GO.

¹⁴⁸ Art. 50 Abs. 2 GO i.V.m. Art. 39 GeschO StR.

¹⁴⁹ Art. 40 bis 44bis GeschO StR.

¹⁵⁰ Art. 44ter GeschO StR.

¹⁵¹ Art. 45 GeschO StR.

¹⁵² Art. 47 GeschO StR.

¹⁵³ Art. 39 lit. b GeschO StR.

¹⁵⁴ Art. 39 lit. a GeschO StR.

¹⁵⁵ Art. 39 lit. c GeschO StR.

jährlich wiederkehrende Ausgaben zwischen 5000 Franken und 20 000 Franken¹⁵⁶ sowie für budgetierte gebundene Ausgaben zwischen 200 000 Franken und 1 Million Franken¹⁵⁷. An die Dienstchefinnen und -chefs delegiert er entsprechend die Kompetenz für neu budgetierte einmalige Ausgaben unter 200 000 Franken und jährlich wiederkehrende unter 5000 Franken¹⁵⁸ sowie budgetierte gebundene Ausgaben unter 200 000 Franken¹⁵⁹.

Zusätzliche, teilweise abweichende Kompetenzzuordnungen betreffen unter anderem 131
Schenkungen¹⁶⁰, Liegenschaftsgeschäfte¹⁶¹, Miet- und Pachtverträge¹⁶², Dienstbarkeiten, Anmerkungen und Vormerkungen¹⁶³, Enteignungen¹⁶⁴, Baurechtsverträge¹⁶⁵ sowie Beteiligungen, Bürgschaften und Darlehen.¹⁶⁶

Weiter existieren spezifische Kompetenzübertragungen an einzelne Departementsvorsteherinnen und -vorsteher. Im Falle der oder des VTE betrifft dies Ankauf, Verkauf oder Tausch von Liegenschaften bis 500 000 Franken und die Gewährung oder Übernahme eines Baurechts bei Grundstücken im Verkehrswert bis 500 000 Franken.¹⁶⁷ 132

Die Finanzkompetenz für Vergabungen wird ebenfalls in der GeschO StR geregelt. Vergabungen von über 2 Millionen Franken fallen in die Kompetenz des Stadtrats¹⁶⁸, Vergabungen zwischen 300 000 Franken und 2 Millionen Franken in die Kompetenz der Departementsvorsteherschaft¹⁶⁹ und unter 300 000 Franken in die Kompetenz der Dienstchefin bzw. des Dienstchefs.¹⁷⁰ 133

¹⁵⁶ Art. 40 lit. a GeschO StR.

¹⁵⁷ Art. 40 lit. b GeschO StR.

¹⁵⁸ Art. 45 lit. a GeschO StR.

¹⁵⁹ Art. 45 lit. b GeschO StR.

¹⁶⁰ Art. 39 lit. m und q GeschO StR und Art. 40 lit. h GeschO StR; vgl. die mit STRB Nr. 87 vom 5. Februar 2020 erfolgten Anpassungen hinsichtlich der Annahme von Schenkungen.

¹⁶¹ Art. 39 lit. f GeschO StR.

¹⁶² Art. 39 lit. h GeschO StR, Art. 40 lit. e GeschO StR und Art. 40 lit. e GeschO StR.

¹⁶³ Art. 39 lit. i GeschO StR, Art. 40 lit. f GeschO StR und Art. 45 lit. f GeschO StR.

¹⁶⁴ Art. 39 lit. k GeschO StR.

¹⁶⁵ Art. 39 lit. g GeschO StR und Art. 40 lit. f GeschO StR.

¹⁶⁶ Art. 39 lit. l GeschO StR und Art. 40 lit. g GeschO StR.

¹⁶⁷ Art. 42 lit. e und f GeschO StR.

¹⁶⁸ Art. 39 lit. e GeschO StR.

¹⁶⁹ Art. 40 lit. d GeschO StR.

¹⁷⁰ Art. 45 lit. e GeschO StR.

2.3 Unregelmässigkeiten bei der Delegation der Finanzkompetenzen

134

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, Kompetenzen an einzelne Angestellte zu delegieren. Ausdrücklich geregelt ist dabei eine Erhöhung der Ausgabenkompetenz für Dienstchefinnen und Dienstchefs bestimmter Dienstabteilungen auf 300 000 Franken durch den Stadtrat. Eine weitere solche Möglichkeit regelt Art. 46 GeschO StR: «*Die Departementsvorstehenden können Befugnisse der eigenen Zuständigkeit oder derjenigen der Dienstchefinnen und Dienstchefs einzelnen Angestellten übertragen.*» Diese Bestimmung ermöglicht es den Departementsvorstehenden – aber nicht den Dienstchefinnen und -chefs – bestimmten Personen oder Funktionsträgern Kompetenzen zu übertragen. Dies geschieht mittels einer Verfügung der Vorsteherschaft. Im Fall von ERZ bemerkte die ZFK das Fehlen einer formellen Delegation der Finanzkompetenzen bereits 2008 und empfahl, die Finanzkompetenzen bzw. Zeichnungsberechtigung wie in Art. 46 GeschO StR vorgesehen, dem VTE vorlegen zu lassen.¹⁷¹ Erst nach einem wiederholten Vermerk durch die ZFK 2016¹⁷² erliess der VTE 2017 eine entsprechende Verfügung.¹⁷³ Von der ersten Feststellung – von der PUK ERZ in ihrem vorläufigen Schlussbericht als «Rüge» bezeichnet – aus dem Jahr 2008 erhielten überdies die ständigen Kommissionen GPK und RPK wie üblich mit der Quartalsberichtserstattung durch die ZFK Kenntnis.¹⁷⁴ Der Stadtrat hält in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ fest, dieser Vermerk sei nicht als eine verbindliche Rüge zu qualifizieren, sondern als unverbindliche Empfehlung.¹⁷⁵ Identisch argumentiert auch Martin Waser.¹⁷⁶ Diese Einwände sollten aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Genehmigung in Art. 46 GeschO StR keine Empfehlung, sondern eine vom Stadtrat den Departementsvorstehenden auferlegte Verpflichtung darstellt, die, sobald Befugnisse einzelnen Angestellten übertragen werden sollen, ungeachtet irgendwelcher Hinweise der ZFK umzusetzen ist. Darüber hinaus zeigt der Einwand des Stadtrats jedoch auch den anderen Umstand auf, dass die Finanzkontrolle keine hoheitlichen Befugnisse gegenüber einer Stadtverwaltung hat. Sie kann ihre Anliegen lediglich auf den nächsthöheren Stufen eskalieren lassen. Die Verantwortung für die Einhaltung solcher Vorgaben liegt daher primär und immer bei den Einheiten der Stadtverwaltung (Departemente und Dienstabteilungen). Dasselbe gilt in Ableitung davon für die Verantwortung für die Nichteinhaltung einer solchen

¹⁷¹ Revisionsbericht ZFK Nr. 1/2008, S. 8 und 9.

¹⁷² E-Mail Departementssekretär an PUK ERZ vom 26. Oktober 2018.

¹⁷³ Verfügung VTE Nr. 211 vom 21. August 2017.

¹⁷⁴ Quartalsbericht ZFK Nr. 1/2008 an die RPK und GPK vom 10. April 2008, S. 16.

¹⁷⁵ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 134 ff.

¹⁷⁶ Stellungnahme von Martin Waser vom 6. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht zu N 137.

Bestimmung. Der Stadtrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ein von der ZFK zu einer (Rechts-)Frage erstellter Bericht für den Stadtrat und die Verwaltung eine hohe Massgeblichkeit habe. Diese hohe Akzeptanz der Finanzkontrolle als übergeordnetes Organ solle daher in diesem Bericht angemessen berücksichtigt werden.¹⁷⁷ Die PUK ERZ verpflichtet hinsichtlich der Massgeblichkeit der Finanzkontrolle bei. Es fragt sich jedoch, warum trotz dieser hohen Massgeblichkeit dieser wichtigen Empfehlung, die überdies in einer gesetzlichen Verpflichtung gründet, nicht nachgelebt worden ist.

Auf Anfrage der PUK ERZ führte das Departementssekretariat dazu aus: *«Im Zusammenhang mit der Prüfung der Jahresrechnung 2016 reklamiert die ZFK das Fehlen einer formellen Kompetenzdelegation bei ERZ. ERZ wurde deshalb vom TED aufgefordert, eine entsprechende Verfügung zeitnah zu erstellen. Dies führte dann zum Erlass der Verfügung Nr. 211 vom 21. August 2017. Vorher fehlte eine Verfügung im Sinne von Art. 46 GeschO StR.»*¹⁷⁸

135

Seit mindestens 2003 verfügte ERZ über eine intern erstellte Anweisung, die die Ausgabenkompetenzen von nachrangigen Mitarbeitenden detailliert regelte. Urs Pauli äusserte sich dazu in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ: Die Finanzkompetenzordnung habe man nach seinem Dafürhalten sehr wohl mit der Vorsteherschaft diskutiert, und sie sei ihr bekannt gewesen. Er führte aus: *«Wir hatten einfach eine Finanzordnung im ERZ, das war eine Weisung, die man erteilt hatte, eine interne Weisung war das, die man erlassen hatte, innerhalb des ERZ. Aber diese Weisung war den Vorstehern bekannt, aber eine Unterschrift eines Stadtrates auf so einer Weisung hätte ich jetzt nie gesehen, das war natürlich ein internes Papier.»*¹⁷⁹ Gottfried Neuhold führt in seiner Stellungnahme aus, dass *«sämtliche Entscheide betreffend Organisation, Kompetenzen, Personalwesen immer im Vorfeld mit der Departementsleitung besprochen und nur bei Zustimmung kommuniziert und umgesetzt»* worden seien. Er merkt aber an, dass es keine schriftliche Weisung gegeben habe.¹⁸⁰ Aktenbelege, die diese Absprachen bestätigen würden, liegen nicht vor. Martin Waser hält hierzu in seiner Stellungnahme fest: *«Ich habe diese Weisung weder gesehen noch davon gehört noch wurde sie mir jemals vorgelegt.»*¹⁸¹ Der PUK ERZ liegen für die Zeitspanne 2002 bis 2008 keinerlei Akten vor, die Rückschlüsse auf Abmachungen zwischen Gottfried

136

¹⁷⁷ Stellungnahme des Stadtrats vom 28. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht, S. 5.

¹⁷⁸ E-Mail Departementssekretär an PUK ERZ vom 26. Oktober 2018.

¹⁷⁹ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 1446–1463.

¹⁸⁰ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 136 sowie Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 20. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ.

¹⁸¹ Stellungnahme von Martin Waser vom 6. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht zu N 136.

Neuhold bzw. Urs Pauli und dem VTE zulassen könnten. Martin Waser gegenüber kann daher kein Vorwurf gemacht werden. Immerhin ist aber anzumerken, dass aufgrund der Dokumentationspflicht wichtige Betreffnisse zwischen der Departementsvorsteherschaft und den Direktoren dokumentiert gehören, und dass gerade die Festlegung von Ausgabenhöhen in den Dienstabteilungen ein klassisches Thema zwischen Dienstchefinnen und Dienstchefs sowie ihren Departementsvorstehenden sein müsste. Gerade für die Dienstabteilung ERZ, die sich in ihren Jahresberichten wiederholt gerühmt hat, mit dem systemischen Ansatz Kompetenzen auf einer möglichst tiefen Stufe anzusiedeln, ist eine Weitergabe von Kompetenzen eine logische Folge.¹⁸² Martin Waser merkt in seiner Stellungnahme schliesslich noch an, dass der Revisionsbericht Nr. 1 vom 15. Januar 2008 mit seinem Wechsel ins Sozialdepartement zusammengefallen sei.¹⁸³ Den Wechsel ins Sozialdepartement vollzog Martin Waser erst im Juli 2008. Dieser Einwand erscheint der PUK ERZ als nicht stichhaltig.

Erwiesen ist hingegen, dass der Hinweis der ZFK 2008 weder beim VTE noch beim Departementssekretariat oder beim Departementscontroller eine Reaktion hervorrief, obwohl er dem Departement zur Kenntnis gebracht worden war.¹⁸⁴ In der Einvernahme vor der PUK ERZ gaben die beiden Stabsmitarbeiter des Departements, der Departementssekretär¹⁸⁵ und der Departementscontroller¹⁸⁶, an, sich der Notwendigkeit einer Genehmigung nicht bewusst gewesen zu sein. Es ist anzumerken, dass der Departementssekretär zum Zeitpunkt der ersten Rüge noch nicht diese Funktion bekleidete, sondern jene eines Stabsjuristen. Art. 27 Abs. 2 bzw. Art. 46 GeschO StR legen fest, dass die Verantwortung zur Erteilung der Unterschriftenkompetenz an die Dienstabteilungen bzw. die Erteilung von besonderen Befugnissen an einzelne Mitarbeitende bei der Departementsvorsteherschaft liegt. Auch wenn hier argumentiert werden könnte, dass eine entsprechende Delegation der Finanzkompetenzen eine Holschuld der Dienstabteilung sei, obliegt die Kontrolle der Dienstabteilungen letztlich dem Departement.¹⁸⁷

137

Die erwähnte ERZ-interne Anweisung wurde regelmässig überarbeitet: Der PUK ERZ liegen Versionen datierend von 2013¹⁸⁸, 2015¹⁸⁹ und 2016¹⁹⁰ vor. Im Weiteren werden eine

138

¹⁸² Siehe dazu beispielsweise N 756.

¹⁸³ Stellungnahme von Martin Waser vom 6. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 137.

¹⁸⁴ Revisionsbericht ZFK Nr. 1/2008, S. 12.

¹⁸⁵ EV PUK ERZ des Departementssekretärs Teil I, Zeilen 936–958.

¹⁸⁶ EV PUK ERZ des Departementscontrollers, Zeilen 647–656 und 842–859.

¹⁸⁷ Art. 27 Abs. 1 GeschO StR.

¹⁸⁸ ERZ-Anweisung 03/2013, Kompetenzen ERZ.

¹⁸⁹ ERZ-Anweisung 05/2015, Kompetenzen ERZ.

¹⁹⁰ ERZ-Anweisung 04/2016, Kompetenzen ERZ.

Fassung von 2003¹⁹¹, eine Überarbeitung von 2008 und eine weitere Fassung von 2012 erwähnt.¹⁹² Bei den Versionen von 2015 und 2016 ist nebst Urs Pauli auch das für die Finanzen zuständige GL-Mitglied als Autor genannt. Die Unterschiede zwischen den Versionen sind geringfügiger Natur und betreffen zum grössten Teil redaktionelle Anpassungen. Einzig in der Version von November 2015 wurden einige Grundsätze zum Thema Verträge neu festgehalten. Inwiefern dies mit den aufgedeckten Verfehlungen im Zusammenhang mit dem Bau des LGZ stand, sei offen gelassen.

Der PUK ERZ liegt auch eine Version von 2018 vor, die im Nachgang zur Verfügung des VTE vom 21. August 2017 zur Regelung der Finanzkompetenzen verfasst wurde. Diese Version weicht ausser einer neuen Einleitung und einer Neunummerierung der Kapitel nicht von der vorherigen ab. Inhaltlich widerspricht diese Anweisung punktuell der Verfügung des VTE vom 21. August 2017.¹⁹³ So sind beispielsweise Mitglieder der Geschäftsleitung bei Abwesenheit des Direktors weiterhin zeichnungsberechtigt für Bestellungen von über 100 000 Franken.

139

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Dienstabteilung die Übertragung von Befugnissen nicht ordnungsgemäss in schriftlicher Form genehmigen liess. Die Existenz einer solchen Genehmigung durch die Departementsvorstehenden ist nicht erstellt. Doch selbst eine mündliche Genehmigung würde der Dokumentationspflicht offensichtlich zuwiderlaufen. Hinzu kommt die Empfehlung der ZFK von 2008, die aus unbekanntem Gründen weder im TED noch bei ERZ weiterverfolgt wurde. Ebenso wenig war eine Reaktion seitens der RPK oder GPK auszumachen, obwohl diese darüber ebenfalls schriftlich in Kenntnis gesetzt worden waren.

140

Doch selbst wenn die Departementsvorstehenden tatsächlich eine transparente Ordnung der Finanzkompetenzen festlegen, ist eine Kontrolle der alltäglichen Umsetzung notwendig. Ein im Laufe der Untersuchungen immer wieder angetroffenes Vorgehen bei ERZ war die Stückelung von Aufträgen. Die Stückelung ist ein Vorgang, bei dem ein Gesamtbetrag für ein und dasselbe Vorhaben auf einzelne Verfügungen aufgeteilt wird. Das kann unbewusst oder bewusst erfolgen. Die Folge ist, dass Ausgaben mit Vergabekompetenzen auf einer tieferen Stufe vorgenommen werden und die übergeordnete und eigentliche zuständige Instanz nicht angerufen werden muss.

141

¹⁹¹ Revisionsbericht ZFK Nr. 1/2008, S. 8 und 9.

¹⁹² ERZ-Anweisung 03/2013, Kompetenzen ERZ.

¹⁹³ Verfügung VTE Nr. 211 vom 21. August 2017.

Vorfälle rund um den Bau des Logistikzentrums Hagenholz (LGZ), bestehend aus Gebäudeteilen von ERZ sowie dem Rechenzentrum von OIZ, veranschaulichen die Stückelung von Aufträgen. Dies wurde in den bisherigen Untersuchungsberichten bereits weitgehend aufgegriffen und abgehandelt.¹⁹⁴ Sie erblicken darin Verstösse sowohl gegen die Finanz- als auch gegen die Vergabekompetenzen.

142

- Die ZFK stellte mit ihrem Revisionsbericht vom 17. Dezember 2015 eine Überschreitung der Finanz- und Vergabekompetenzen fest. ERZ entgegnete dieser Feststellung im Bericht der ZFK mit folgender Erklärung: «*Das Splitting von Bestellungen und Rechnungen ist nicht mit der Absicht erfolgt, die Finanzkompetenzen auf einer tieferen Kompetenzstufe zu halten, sondern um eine detaillierte Verbuchung auf die Kostenstellen der entsprechenden Anlagen oder Gebäudeteile vorzunehmen.*»¹⁹⁵
- Die im Anschluss des Berichts der ZFK durchgeführte AU Stokar + Partner listete eine ganze Reihe von Firmen auf, deren Beauftragung durch ERZ gestückelt wurde. Den Zweck der Stückelung sah die Untersuchung darin, Vergaben auf tieferen Stufen vornehmen zu können. Dabei handelte es sich oft um mehrere Aufträge, die am selben Tag an eine und dieselbe Firma erteilt wurden.¹⁹⁶ Im Rahmen dieser Untersuchung wurde seitens ERZ zur Verteidigung vorgebracht, das Splitting sei durch das EDV-System bedingt, das bei grösseren Aufträgen ein Auftragsplitting verlangt habe.¹⁹⁷
- Die AU Poledna geht ebenfalls von einer Nichteinhaltung von Finanzkompetenzen in gewissen Einzelfällen aus.¹⁹⁸

Teilweise ist in Übereinstimmung mit den Ergebnissen der AU Stokar + Partner davon auszugehen, dass die Stückelung nicht in erster Linie in einer Umgehung der Ausgabenkompetenz erfolgt ist, sondern in einer Umgehung der Submissionsvorschriften (siehe N 420 ff. dieses Berichts). Schwerlich nachvollziehbar ist die Argumentation, ERZ habe ein EDV-System verwenden müssen, das eine Stückelung vorgibt. Selbst wenn dem so wäre, hätte eine Nachkontrolle erfolgen müssen.

143

An dieser Stelle sei angemerkt, dass sich die Finanzkompetenzen der Mitarbeitenden – mit Ausnahme des Dienstchefs von ERZ – nur in der ERZ-internen Anweisung begründeten. Bei dieser wiederum ist ab mindestens 2008 zweifelhaft, ob sie sich auf die notwendige

144

¹⁹⁴ Siehe dazu AU Poledna, N 6 ff.

¹⁹⁵ Revisionsbericht ZFK Nr. 169/2015, S. 3.

¹⁹⁶ Bericht AU Stokar + Partner, S. 19 ff.

¹⁹⁷ Abschlussbericht TED, S. 10.

¹⁹⁸ AU Poledna, N 493, 638, 698 oder N 731.

Delegation seitens der oder des VTE abstützte. Geht man effektiv von einer nicht erfolgten Delegation aus, so wäre zumindest eine spätere Genehmigung durch die entsprechende vorgesetzte Stelle im Einzelfall denkbar gewesen.

2.4 Fehlende Ausgabenbewilligung für Rückstellungen

Die Rechnungskreise Abwasser und Abfall verfügten im untersuchten Zeitraum über Rückstellungen in ein- bis zweistelliger Millionenhöhe.¹⁹⁹ Rückstellungen werden im Gesetz an diversen Orten erwähnt.²⁰⁰ Es ist jeweils zu prüfen, welchen Voraussetzungen sie unterliegen, da ihre Herleitung durchaus verschiedener Natur sein kann. Zu bemerken ist, dass die vorliegende Untersuchung diesbezüglich die im Untersuchungszeitraum geltenden Rechtsnormen zu berücksichtigen hat und nicht etwa die seit Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes neue Rechtslage.

145

Die Bildung von Rückstellungen bzw. die Vorfinanzierung gemäss Gemeindegesetz unterlag für den massgeblichen Untersuchungszeitraum der PUK ERZ den Voraussetzungen von § 127 aGG. Dieser Paragraph legte fest, unter welchen Bedingungen die Zweckbindung von Mitteln möglich ist. Die Zweckbindung als solche ist aufgrund des Grundsatzes eines möglichst transparenten Gemeindehaushalts modellwidrig und daher nur beschränkt zulässig. Sie fällt nur für aussergewöhnliche Investitionen in Betracht und ist vom hierfür auch in der Sache zuständigen Organ wie eine Ausgabe zu beschliessen.²⁰¹ Solche Rückstellungen in Form einer Vorfinanzierung sind von den Kreditrückstellungen abzugrenzen. Letztere bezwecken, dass ein Kredit abgeschlossen werden kann, bevor sämtliche Ausgaben getätigt worden sind. In einem solchen Fall ist eine Verfügung der Departementsvorsteher-schaft notwendig.²⁰² Darüber hinaus kennt das Finanzrecht der Gemeinden spezifische Rückstellungsmöglichkeiten. Zu denken ist beispielsweise an die Rückstellungen im Rahmen des Finanzausgleichs.²⁰³

146

Im Vordergrund stehen in diesem Abschnitt die «Rückstellungen» gemäss § 127 aGG. Nebst Bestimmungen auf Verordnungsstufe²⁰⁴ hat die Direktion der Justiz und des Innern

147

¹⁹⁹ Revisionsbericht ZFK Nr. 169/2011, Jahresrechnung Abfall 2010, S. 11, Revisionsbericht ZFK Nr. 133/2007, Jahresrechnung Abwasser 2006, S. 10.

²⁰⁰ Z.B. § 127 aGG, § 27 aVGH; § 23a aVGH.

²⁰¹ Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, Ziff. 3 zu § 127 aGG; Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 739 ff.

²⁰² § 5 aVGH; Art. 35 aFR (vormals bis Ende 2007 Art. 33 FR, der jedoch auf Neubauten beschränkt war).

²⁰³ § 23a aVGH.

²⁰⁴ aVGH.

ein Kreisschreiben erlassen, das in der Folge mehrmals Änderungen erfahren hat.²⁰⁵ Beim Kreisschreiben handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung. Das sind Anordnungen einer vorgesetzten Behörde an eine unterstellte Behörde. Sie bezwecken eine einheitliche Anwendung der auf Gesetzes- und Verordnungsstufe geregelten Bestimmungen.

Das Kreisschreiben über den Gemeindehaushalt vom 10. Oktober 1984 definierte Rückstellungen im Sinne von § 127 aGG als *«feststehende, in ihrer Höhe aber noch nicht genau bekannte Verpflichtungen»*.²⁰⁶ Am 27. April 2005 erfolgte eine engere Definition als *«betragsmässig noch nicht genau bekannte Verpflichtungen der Gemeinde gegenüber Dritten für bereits erbrachte Lieferungen oder Leistungen»*.²⁰⁷ Gerade letztere Version schränkte die Möglichkeiten für Rückstellungen stark ein. Beispielsweise hätten zukünftige Kanalumlagen ab diesem Zeitpunkt aus Sicht der PUK ERZ nicht mehr mit Rückstellungen gedeckt werden dürfen.

148

Jedoch bemängelte die ZFK bereits 2003, dass im Rechnungskreis Abwasser Rückstellungen gemacht worden waren, die einen Reservecharakter hatten, und hielt fest: *«Insgesamt ist der Spielraum für neue Rückstellungen finanzrechtlich als eher beschränkt zu betrachten.»*²⁰⁸

149

Im Jahr 2007 beanstandete die ZFK: *«Die Genehmigung durch die Geschäftsleitung, der Nachweis und die Begründung der Rückstellungen sind mittels geeigneter Unterlagen und Dokumente (z.B. Sitzungsprotokoll, Mail, Gutachten usw.) zu verbessern, um die Beurteilung und deren Notwendigkeit nachvollziehen zu können. Wir empfehlen, dass Veränderungen bei den Rückstellungen jeweils durch die Geschäftsleitung behandelt und bewilligt werden.»*²⁰⁹ Der Stadtrat führt in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht dazu aus: *«Die Hinweise der Finanzkontrolle aus dem Jahr 2003 konnten in der Tat nicht so verstanden werden, dass ein Mangel vorliegt. Es wird erwähnt, dass der Spielraum für neue Rückstellungen finanzrechtlich als eher beschränkt zu betrachten sei, was bedeutet, dass aber immer noch ein Spielraum bestand. Auch noch im Jahr 2007 verlangte die Finanzkontrolle lediglich, dass der Nachweis und die Begründung der Rückstellungen zu ver-*

150

²⁰⁵ Kreisschreiben der Direktion der Justiz und des Innern über den Gemeindehaushalt vom 10. Oktober 1984.

²⁰⁶ § 48 des Kreisschreibens der Direktion der Justiz und des Innern über den Gemeindehaushalt in der Version vom 10. Oktober 1984.

²⁰⁷ § 48 des Kreisschreibens der Direktion der Justiz und des Innern über den Gemeindehaushalt (Änderungen vom 27. April 2005).

²⁰⁸ Revisionsbericht ZFK Nr. 105/2003, S. 12.

²⁰⁹ Revisionsbericht ZFK Nr. 113/2007, S. 10.

bessern sei. Es wurde (fragwürdigerweise) empfohlen, dass Veränderungen bei den Rückstellungen jeweils durch die Geschäftsleitung behandelt und bewilligt werden müssten. Von Ausgabenbewilligungen höherer Organe war keine Rede. Erst im Jahr 2014 erfolgte eine derartige Rüge, welche aber falsch begründet wurde, wie die PUK ERZ in RZ 153 zurecht festhält. Auch hier muss das Anliegen wiederholt werden, dass die Finanzkontrolle klare und rechtlich sauber begründete Anweisungen gibt, wenn sie Rügen ausspricht.»²¹⁰ Hierzu kann angemerkt werden, dass die Finanzkontrolle bereits 2006 mit der finanziellen und kaufmännischen Leitung die finanzrechtliche Problematik von zusätzlichen Abschreibungen und Rückstellungen ausführlich besprochen hatte und ERZ daraufhin handelte, indem die Dienstabteilung Rückstellungen im Umfang von über 15 Millionen Franken auflöste.²¹¹ Das Thema war für ERZ daher nicht neu. Es sind denn auch primär die Dienstabteilung und ihre vorgesetzten Stellen, die für eine korrekte Rechnung einstehen müssen. Zu den Rückstellungen gab es bereits zu diesem Zeitpunkt Regelungen, die unabhängig von der ZFK Geltung beanspruchten. Der Vorwurf von nicht klaren und rechtlich sauber begründeten Anweisungen ist daher aus Sicht der PUK ERZ eine nicht zulässige Verzerrung der Sach- und Rechtslage.

Eine erste Ermahnung aufgrund der Neudefinition der Rückstellungen im Kreisschreiben findet sich 2011 bezüglich des Rückbaus der ara Glatt:

151

«Gemäss Kreisschreiben über den Gemeindehaushalt des Kantons Zürich § 48 sind Rückstellungen nur für noch nicht genau bekannte Verpflichtungen für bereits erbrachte Lieferungen und Leistungen zulässig. Die Rückstellung hat deshalb Reservecharakter und müsste erst auf den Beginn des Rückbaus vorhanden sein.»²¹²

2014 werden fehlende Ausgabenbewilligungen bemängelt:

152

«Für die Umlegung des Fernwärmekanal an der Pfingstweidstrasse (Kulturpark) wurde eine Rückstellung von 1.0 Mio. Franken gebildet. Die Rückstellung ist aus Sicht der Finanzkontrolle materiell begründet. Gemäss Art. 35 Abs. 1 Finanzreglement sind Rückstellungen vom Departementsvorsteher durch Verfügung zu bewilligen. Eine Bewilligung konnte nicht vorgelegt werden.»²¹³

²¹⁰ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 149 ff.

²¹¹ Revisionsbericht ZFK Nr. 105/2003, S. 12.

²¹² Revisionsbericht ZFK Nr. 101/2011, S. 3.

²¹³ Revisionsbericht ZFK Nr. 106/2014, S. 8.

«Die Rückstellungen "Rückbau ARA Glatt", "Delkredere", "Polizei- und Justizdepartement" sowie "Umlegung neues Eisstadion" sind materiell begründet. Es fehlen dafür jedoch die gemäss Art. 35 Abs. 1 FR geforderten Verfügungen des Departementsvorstehers bzw. der zuständigen Instanz. Rückstellungen sind wie Ausgaben bewilligen zu lassen.»²¹⁴

Die ZFK bemängelt zwar korrekt einen Missstand, begründet diesen jedoch abgesehen vom letzten Satz falsch. Der zitierte Art. 35 aFR bezieht sich einzig und allein auf Abrechnung von Verpflichtungskrediten und von projektbezogenen gebundenen Ausgaben, die keinen Verpflichtungskredit benötigen.²¹⁵ Bei den bemängelten Rückstellungen handelt es sich jedoch nicht um Rückstellungen aus bereits abgerechneten Krediten.

153

Vielmehr kommt hier der eingangs erwähnte § 127 aGG zum Tragen. Dieser hält fest, dass die Zweckbindung von Mitteln (in diesem Fall Rückstellungen in Form von Vorfinanzierungen) genau wie eine Ausgabe zu beschliessen ist. Da es sich bei diesen Rückstellungen (fast) ausschliesslich um gebundene Ausgaben handelt, fallen diese ab 1 Million Franken in die Zuständigkeit des Stadtrats, zwischen 200 000 Franken und 1 Million Franken in die Zuständigkeit der Departementsvorsteherschaft und bei darunterliegender Höhe in die Kompetenz der Dienstchefin oder des Dienstchefs. Eine korrekte Anwendung sieht man zum Beispiel bei den Rückstellungen des Stadtsitals Triemli über 9 Millionen Franken, die der Stadtrat in einem Beschluss bewilligt hat.²¹⁶

154

Für die Rückstellungen bei ERZ sind jedoch grundsätzlich keine Stadtratsbeschlüsse oder Verfügungen VTE eingeholt worden, obschon die Rückstellungen regelmässig im Millionenbereich lagen.²¹⁷ Wie 2007 von der ZFK festgehalten wurde, lagen meist nicht einmal Entscheidungen der Geschäftsleitung vor.²¹⁸ Zwar wurde ein Grossteil der Rückstellungen korrekt budgetiert und so zumindest durch Stadt- und Gemeinderat zur Kenntnis genommen. Eine solche Budgetierung ersetzt aber trotzdem nicht einen regulären Ausgabenentscheid. Warum der ZFK dieser Aspekt der Gesetzeslage entgangen ist, kann nicht abschliessend

155

²¹⁴ Revisionsbericht ZFK Nr. 105/2014, S. 8.

²¹⁵ Art. 32 bis 36 aFR, Abrechnung. Vgl. den heutigen Art. 56 FHR.

²¹⁶ STRB Nr. 1589 vom 21. Dezember 2011, Stadtsital Triemli, Bildung einer Rückstellung in der Rechnung 2011 für die Finanzierungslücke aus dem Spitalneubau.

²¹⁷ Rechnung ERZ 1997 bis 2017, Konto 3803; beispielsweise die Rückstellungen für den Rückbau der ara glatt.

²¹⁸ Wobei diese rein technisch gesehen keine Entscheidungsbefugnis besitzt.

eingeschätzt werden.²¹⁹ Abgesehen von den oben erwähnten Ausnahmen wurden Rückstellungen nur darauf geprüft, ob sie materiell begründet sind, nicht aber, ob sie von der dafür zuständigen Instanz gesprochen wurden.

Die primäre Verantwortung für die korrekte Rechnungslegung liegt bei den Dienstchefinnen und Dienstchefs. Das Notwendige zu unternehmen, um eine konforme Budgetierung und Verbuchung von Rückstellungen in die Wege zu leiten, war ihre Aufgabe, wobei ein Teil der Verantwortung auch beim für die Finanzen zuständigen GL-Mitglied lag. Diese bei der Dienstabteilung angesiedelte Hauptverantwortung entbindet den Stadtrat jedoch nicht von seiner übergeordneten Prüfpflicht. Er hat schliesslich in anderen Fällen entsprechende Beschlüsse zu Rückstellungen gefasst und hat ebenso Kenntnisse der Rügen der ZFK in Bezug auf die fehlenden Bewilligungen erhalten. Es kann erneut auf den bereits zitierten Stadtratsbeschluss zum Stadtspital verwiesen werden.²²⁰ Gottfried Neuhold führt dazu in seiner Stellungnahme aus: *«Sämtliche Aktionen in Bezug auf Finanzen wurden von Hrn Urs Pauli mit der Direktion des Finanzamtes und auch des Öfteren mit deren Vorsteher, Hrn Martin Vollenwyder vor deren Implementation abgesprochen, von dort bewilligt und dann im ERZ umgesetzt. Daraus entwickelte sich ein Planungswerkzeug für budgetäre mittel und langfristige Aufgaben und Horizonte. Dies wurde von Städtischen Unternehmen im In und Ausland gewürdigt und tw kopiert. Das vorhergesagte sowie die Tatsache, dass U. Pauli Betriebswirtschaft studiert hatte und [das für Finanzen zuständige GL-Mitglied] eidgenössischer Buchprüfer ist, hat mich veranlasst dem Team zu vertrauen. Im Departement gab es keine Person mit entsprechender Kompetenz welche die TED Leitung oder mich beraten hätte können. Die städtischen Prüfinstitutionen welche jedes Jahr wochenlang im ERZ weilten vermittelten mir ausser ein paar Kleinigkeiten keine Probleme. Hätte ich gescheiter als alle vorgenannten sein sollen?»*²²¹ Aus Sicht der PUK ERZ ändert diese Stellungnahme nichts an den Verantwortlichkeiten. Gottfried Neuhold macht zusätzlich geltend, sämtliche

156

²¹⁹ Martin Waser erhebt dazu in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht folgenden Einwand: *«Hier wird die Frage gestellt, weshalb dieser Aspekt der Gesetzeslage der Finanzkontrolle entgangen sei. Diese Frage gehört nicht in diesen Bericht. Sie ist mit der Finanzkontrolle zu klären. Für mich musste und durfte das Ausbleiben einer Störmeldung bedeuten, dass keine Zweifel an dieser Verbuchungsart bestehen.»* (Stellungnahme von Martin Waser vom 6. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 155 und 156). Aus Sicht der PUK ERZ sollte ein Bericht auch das enthalten, was nicht geklärt werden konnte. Sodann verlangt der Auftrag des Gemeinderats an die PUK ERZ auch, die Rolle und das Verhalten der ZFK mit zu berücksichtigen. Das macht Martin Waser in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht auch, in dem er sich auf den Standpunkt stellt, ausbleibende «Störmeldungen» der ZFK hätten für ihn bedeutet, dass alles in Ordnung sei.

²²⁰ Siehe N 154 dieses Berichts bzw. STRB Nr. 1589 vom 21. Dezember 2011, Stadtspital Triemli, Bildung einer Rückstellung in der Rechnung 2011 für die Finanzierungslücke aus dem Spitalneubau. Siehe auch z. B. STRB Nr. 154 vom 6. März 2013.

²²¹ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 145 und N 156.

Entscheide seien mit der jeweils nächsthöheren Hierarchiestufe abgesprochen worden. Belege für solche Absprachen liegen aber keine vor. Wie bereits an anderen Stellen ausgeführt, gehören solche wichtige Vorgänge, sofern sie in der behaupteten Form stattgefunden haben, dokumentiert.

2.5 Ausgaben durch die nicht zuständige Instanz

2.5.1 Betriebsmedizin

Im Januar 2007 wurde zwischen der Stadt Zürich, vertreten durch Gottfried Neuhold und den damaligen Vizedirektor, und der Betriebsärztin ein Vertrag über jährlich 275 000 Franken betreffend Durchführung von medizinischen Untersuchungen bei ERZ abgeschlossen.²²² Externe medizinische Untersuchungen, Impfstoffe, Medikamente, Infrastruktur und Verbrauchsmaterial waren im Pauschalpreis nicht inbegriffen und mussten zusätzlich von ERZ übernommen werden. Dies, obschon bereits im Vertrag eine jährliche Praxisinfrastrukturpauschale von über 20 000 Franken enthalten war. Wie es zu diesem Vertrag gekommen war, ist nicht bekannt, da der PUK ERZ Protokolle der GL ERZ erst ab 2008 vorliegen. Bekannt ist, dass die Betriebsärztin bereits Hausärztin von Urs Pauli und mit ihm freundschaftlich verbunden war.²²³ Am 6. Dezember 2012 wurde der seit 2007 laufende Vertrag hinsichtlich «*Abrechnung der Sozialabgaben für Selbständigerwerbende*» von Urs Pauli und dem damaligen Vizedirektor ergänzt. Per 31. Dezember 2015 kündigte die Betriebsärztin den Vertrag.²²⁴

157

Die Ausgaben für die Betriebsmedizin fussen auf dem Arbeits- und Unfallversicherungs-gesetz und können als gebundene Ausgaben angesehen werden. Da die GeschO StR keinen Unterschied zwischen einmaligen und wiederkehrenden gebundenen Ausgaben macht²²⁵, fällt der Vertrag mit der Betriebsärztin in die Ausgabenkompetenz der oder des VTE und hätte einer entsprechenden Verfügung bedurft.²²⁶ Das Fehlen einer solchen Verfügung wurde 2010 von der ZFK in einem Kontrollbericht gerügt.²²⁷ Gleichzeitig wird im Bericht auch das Gesundheitsmanagement des ERZ gelobt. In diesem Zusammenhang belastete

158

²²² Vertrag zwischen Stadt Zürich (ERZ) und der Betriebsärztin vom Januar 2007.

²²³ EV AU Poledna von Urs Pauli, Frage 19 und EV PUK ERZ von Urs Pauli II, Zeilen 749–767.

²²⁴ Kündigungsbestätigung Betriebsärztin.

²²⁵ Art. 39 lit. c und Art. 40 lit. b GeschO StR.

²²⁶ Hier stellt sich noch die Frage, ob die Ausgaben über die Jahre zusammengerechnet werden müssten. Aus submissionsrechtlicher Sicht muss dies wohl mit «ja» beantwortet werden, aus Sicht der Finanzkompetenzen eher mit «nein».

²²⁷ Revisionsbericht ZFK Nr. 160/2010, Seite 13.

ein Einkäufer von ERZ das für die Finanzen zuständige GL-Mitglied. Dieses – so der Einkäufer – habe die Ausgabe als korrekt taxiert.²²⁸ In seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ äussert sich Gottfried Neuhold zur Arbeitsmedizin und zu deren Nutzen und zum Erfolg, indem er u.a. ausführt, die gesundheitlich bedingten Abwesenheiten hätten sich halbiert. Dazu reicht er eine Statistik aus einer von ihm gehaltenen Präsentation im Rahmen des 25. Züricher Logistik-Kolloquiums vom 4. November 2008 ein. Die auf den Geschäftsbereich Entsorgungslogistik beschränkte Statistik zeigt eine Halbierung der Absenzen der Mitarbeitenden für die Zeitspanne 1999 bis 2008 von teilweise ursprünglich mehr als 12 % auf weniger als 6 %. Bereits 2005 waren Absenzen im Umfang von 6 bis 8 % zu verzeichnen. Die Arbeitsmedizin wurde 2007 eingeführt, zu einem Zeitpunkt, für den die Präsentation bereits Werte unter 6 % ausweist. Aus dieser Präsentation allein kann deshalb kein Zusammenhang zwischen Einführung der Betriebsmedizin und Abnahme der Absenzen abgeleitet werden.²²⁹

Einzig für das Jahr 2011 – die Beweggründe sind für die PUK ERZ nicht klar erkennbar – erliess die VTE eine Verfügung. Darin ist ein Betrag von 300 000 Franken enthalten, da neben der Pauschalsumme noch die erwähnten Zusatzausgaben anfielen. Für das Jahr 2010 betragen die Überweisungen an die Betriebsärztin insgesamt 307 911 Franken.²³⁰ Für die Jahre 2013 bis 2015 wurden jährlich rund 290 000 Franken überwiesen.²³¹ Die Verteilung der Kosten auf die einzelnen Rechnungskreise wurde in diesen Jahren im Schnitt folgendermassen vorgenommen: 32 % Abwasser, 44 % Abfall, 10 % Fernwärme, 14 % Stadtreinigung. Dies entspricht in etwa dem ERZ-internen Schlüssel für Verwaltungskosten seit 2015.²³² Hierbei fällt vor allem der tiefe Anteil der Stadtreinigung auf, obschon laut Vertrag Mitarbeitende der Stadtreinigung über 30 % der Untersuchungen verursacht hatten.²³³

Wie eingangs festgestellt, hätte die Beauftragung der Betriebsärztin zwingend einer Verfügung des damaligen VTE Martin Waser bedurft. Laut ERZ, und das geht aus dem Bericht der ZFK hervor, sei das Vorhaben mit Martin Waser besprochen worden.²³⁴ Martin Waser

²²⁸ EV AU Poledna des Einkäufers, Frage 12.

²²⁹ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 157.

²³⁰ Revisionsbericht ZFK Nr. 169/2011, S. 14.

²³¹ Lieferantenvolumen 2013–2016 der Rechnungskreise Abwasser und Werkstattbetriebe, Abfall, Fernwärme und Stadtreinigung. In einem 2017 erstellten Faktenblatt sind die jährlichen Beträge rund 10 000 bis 20 000 Franken höher. Dies liegt daran, dass dort sämtliche arbeitsmedizinischen Ausgaben gerechnet wurden, und nicht nur die direkt an die Betriebsärztin überwiesenen.

²³² Rückfragen RPK Rechnung 2015, 1. Lesung, Seite 19.

²³³ Vertrag zwischen Stadt Zürich (ERZ) und der Betriebsärztin vom Januar 2007.

²³⁴ Revisionsbericht ZFK Nr. 160/2010, Seite 13.

159

160

bestreitet dies in seiner Stellungnahme, zweifelt eine Zuständigkeit von seiner Seite für diesen Vorgang grundsätzlich an und weist jede Verantwortung von sich.²³⁵ Damit liegen sich widersprechende Aussagen vor. Der Stadtrat führt in seiner Stellungnahme aus, er vertraue den Aussagen von Martin Waser. Aus seiner Sicht seien Mutmassungen, dass es anders gewesen sein könnte, fehl am Platz.²³⁶ Die PUK ERZ hält fest, dass eine mündliche Zusage nicht ausreichend gewesen wäre.

Ein weiteres Fragezeichen muss in Bezug auf die Verfügung durch die VTE Ruth Genner aus dem Jahr 2011 gesetzt werden. Diese Verfügung bezog sich nämlich allein auf das Jahr 2011. Sie hätte jährlich erneuert werden müssen. Offenbar fühlte sich niemand dafür verantwortlich, weder Urs Pauli noch das Departementssekretariat oder die VTE. Auf Departementsstufe waren zumindest zu diesem Zeitpunkt keine Mechanismen vorhanden, um über Ausgabenbewilligungen Buch zu führen, die regelmässig erneuert werden müssen.²³⁷

Gemäss Ruth Genner hätte die Betriebsärztin im Nachhinein betrachtet auch ordentlich angestellt werden müssen *«und nicht mit so jährlichen Verfügungen»*.²³⁸ Dies hat auch die AU Poledna festgestellt und deckt sich in ihrer rechtlichen Einschätzung mit derjenigen der PUK ERZ.²³⁹ Die an Urs Pauli gestellte Frage, weshalb die Betriebsärztin nicht ordentlich angestellt worden sei, beantwortete dieser dahingehend, dass es in der Stadt Zürich nur sehr schwer möglich sei, neue Stellen zu schaffen: *«[...] versuchen Sie einmal in der Stadt Zürich eine Stelle zu schaffen, die es nicht gibt. Eine Stelle, zusätzliches Personal. Das ist Sprengstoff pur. Bis Sie das durchgebracht hätten, dann wären wir, glaube ich, in Pension, oder so ähnlich.»* Dem widersprach der an der Befragung anwesende Rechtskonsulent mit dem Hinweis, dass in der Stadtverwaltung jährlich 500 Stellen geschaffen würden und dies keine Probleme bereite, wenn der Bedarf ausgewiesen sei.²⁴⁰

Im Jahr 2016 blieb die Stelle Arbeitsmedizin bei ERZ unbesetzt.²⁴¹ Per 1. März 2017 wurden die arbeitsmedizinischen Leistungen von ERZ mit einer entsprechenden Verfügung des

²³⁵ Stellungnahme von Martin Waser vom 6. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 157 und 160.

²³⁶ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zur N 160.

²³⁷ EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeilen 401–407.

²³⁸ EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeilen 397–399, diese Aussage steht im Widerspruch zur Aussage in der EV AU Poledna von Ruth Genner, Frage 38.

²³⁹ AU Poledna, N 687.

²⁴⁰ EV PUK ERZ von Urs Pauli II, Zeilen 617–624.

²⁴¹ Präsentation «Knackpunkte» vom 8. Dezember 2016.

VTE²⁴² für eine Dauer von drei Jahren an die Firma A vergeben.²⁴³ Dieser Vorgang ist aus vergaberechtlicher Sicht problematisch.²⁴⁴

Das von ERZ für die Betriebsmedizin gewählte System löst auch in weiteren Aspekten kritische Fragen aus: Die Grundlagen für die Betriebsmedizin stützen sich auf Bestimmungen des Arbeits- und Unfallversicherungsgesetzes. Bei den dafür gesprochenen Ausgaben handelt es sich demzufolge um gebundene Ausgaben. Eine Aufstellung sämtlicher Behandlungen für die Jahre 2005 bis 2015 zeigt, dass nur ein kleiner Teil der Behandlungen auf Kontroll- und Vorsorgeuntersuchungen im Sinne des Arbeits- und Unfallversicherungsgesetzes entfielen. Der überwiegende Anteil betraf die Kategorie «übrige Konsultationen», die gemäss Aufstellung körperliche Beschwerden im Zusammenhang mit dem Arbeitsplatz oder schlicht hausärztliche Themen betrafen.²⁴⁵ Regelwidrig erscheinen die hausärztlichen Behandlungen. Gemäss dem für den Personalbereich zuständigen GL-Mitglied hatte dies für die Mitarbeitenden den Vorteil, diese Kosten nicht ihrer Krankenkasse belasten zu müssen.²⁴⁶ Somit wurden gebundene, also für einen bestimmten Zweck – die vom Gesetz vorgeschriebene Arbeitsmedizin – bestimmte Ausgaben für sachfremde Zwecke verwendet. Die Stadt Zürich übernahm damit Kosten, zu deren Übernahme sie nicht verpflichtet oder ermächtigt war und erlitt dadurch einen «Schaden».

Diese kritikwürdige Praxis wurde nach der Vergabe an die Firma A fortgesetzt, wenn auch in beschränktem Umfang. Aus dem Vertrag zwischen ERZ und der Firma A vom März 2017 geht hervor, dass die arbeitsmedizinischen Dienstleistungen den Mitarbeitenden von ERZ unter Wahrung der Verhältnismässigkeit ebenfalls für private Anliegen zur Verfügung stehen sollen.²⁴⁷ Die vom VTE vorab getätigte Vergabeverfügung hält in ihrer Begründung fest, dass die arbeitsmedizinische Betreuung im bisherigen Umfang weitergeführt werden soll.²⁴⁸ Die Problematik liegt jedoch gerade darin, dass der bisherige Umfang weit über die arbeits-

²⁴² Verfügung VTE Nr. 51 vom 7. Februar 2017, Gesundheitsmanagement. Die Verfügung umfasst eine jährliche Pauschale von 240 000 Franken, sowie nach Aufwand Kosten für Impfstoffe, Medikamente und Verbrauchsmaterial von 16 500 Franken und für ein externes Labor von 21 500 Franken. Zusätzlich sind noch jährlich 22 000 Franken für Unvorhergesehenes inbegriffen.

²⁴³ Vertrag zwischen Stadt Zürich (ERZ) und Firma A vom März 2017; Verfügung VTE Nr. 51 vom 7. Februar 2017, Gesundheitsmanagement. Zusätzlich sind noch jährlich 22 000 Franken für Unvorhergesehenes in der Vergabesumme mit einberechnet.

²⁴⁴ Vgl. hierzu Teil Submissionsrecht, N 425 ff. dieses Berichts.

²⁴⁵ Aufstellung ERZ vom 25. Februar 2020 über die durch die Betriebsärztin durchgeführten Konsultationen von 2005 bis 2015.

²⁴⁶ EV AU Poledna des GL-Mitglieds, Frage 201.

²⁴⁷ Vertrag zwischen Stadt Zürich (ERZ) und Firma A vom März 2017.

²⁴⁸ Verfügung VTE Nr. 51 vom 7. Februar 2017.

medizinische Betreuung hinausging. Das von ERZ am 6. Dezember 2017 erstellte Leistungsangebot für den betriebsärztlichen Dienst enthielt für die Belegschaft das Angebot, sich auch bei Beschwerden, die nicht im Zusammenhang mit der eigentlichen Betriebsmedizin stehen, unentgeltlich behandeln lassen zu können. Ausgenommen davon waren die Kosten für Medikamente oder externe Laboranalysen.²⁴⁹

2.5.2 Oldtimermuseum und Renovation der Oldtimer

Der Bericht der AU Poledna setzt sich detailliert mit den Vorgängen rund um die Errichtung des Oldtimermuseums und die Renovation der Oldtimer auseinander. Er stellt fest, dass diese in Verletzung der Finanzkompetenzen erfolgten und es überdies an einer gesetzlichen Grundlage dafür mangelte.²⁵⁰ 166

In Übereinstimmung mit den Ergebnissen der AU Poledna ist davon auszugehen, dass der Dienstchef in dieser Sache grundsätzlich über keine Ausgabenkompetenz verfügte. Nach Art. 45 lit. a und b GeschO StR betrifft die Ausgabenkompetenz der Dienstchefinnen und Dienstchefs ausschliesslich budgetierte Ausgaben. Zwar wurden die Ausgaben für den Bau wie auch den späteren Unterhalt des Museums aus dem Budget bestritten, das der Dienst- abteilung zur Verfügung stand. Jedoch gehört das Museum eindeutig nicht zum definierten Aufgabenbereich von ERZ.²⁵¹ Der für das Budget zuständige Gemeinderat²⁵² war nicht über diese Zusatzaufgabe informiert. Entsprechend konnte der Gemeinderat auch kein Budget zwecks Finanzierung eines Oldtimermuseums gesprochen haben.²⁵³ 167

Hinsichtlich historischer Fahrzeuge existiert zwar ein im Mai 2005 überwiesenes Postulat des Gemeinderats, welches den Stadtrat bittet, *«zu prüfen, wie ausgewählte städtische Nutzfahrzeuge schweizerischer Produktion nach deren Ausrangierung ohne Kostenfolge für die Stadt der Nachwelt erhalten werden können»*.²⁵⁴ Das Departement der Industriellen Betriebe hatte sich 2009 diesem Postulat angenommen und eine Arbeitsgruppe – mit Beteiligung von ERZ – ins Leben gerufen. ERZ legte im Rahmen dieser Sitzung offen, dass 168

²⁴⁹ Leistungsangebot des betriebsärztlichen Dienstes für ERZ-Mitarbeitende vom 6. Dezember 2017.

²⁵⁰ AU Poledna, N 660.

²⁵¹ Art. 42 STRB DGA.

²⁵² Art. 41 lit. b GO.

²⁵³ August Mächler, Die (unzureichende) gesetzliche Grundlage für staatliche Ausgaben, in: Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre, Zürich/St. Gallen 2017, S. 104: *«Im Voranschlag oder im Budget werden sodann der jährliche – bezogen auf bestimmte Leistungen – zu betreibende Aufwand und die im Jahr zu Lasten der Rechnung abzuwickelnden Investitionsausgaben bewilligt.»*

²⁵⁴ GRB Nr. 4263 vom 7. April 2004, Postulat Bruno Amacker (SVP), Ausrangierte Schweizer Nutzfahrzeuge, Erhaltung, GR Nr. 2004/198.

es im Hinblick auf die Renovation der Fahrzeuge ein Budget erstellt hatte.²⁵⁵ Aus diesem departementsübergreifenden Austausch resultierte eine Richtlinie über den Umgang mit ausrangierten Fahrzeugen und Gerätschaften, welche in die Wegleitung zur städtischen Fahrzeugpolitik aufgenommen wurde. Die Kosten hatte – gemäss Abschreibungsantrag – die jeweilige Dienstabteilung zu tragen. Sie waren überdies entsprechend auszuweisen.²⁵⁶ Hinsichtlich der Kostenfrage deckte sich der Abschreibungsantrag allerdings nicht mit dem ursprünglichen Postulat. Dieses Postulat war später innerhalb von ERZ auch nicht (mehr) bekannt.²⁵⁷

Selbst wenn alle Beteiligten davon ausgegangen wären, dass es sich um budgetierte Ausgaben gemäss städtischen Vorgaben handelte, mussten sie sich bewusst sein, dass das Museum ihre Finanzkompetenzen bei weitem überstieg. Der Bau des Museums bzw. die Umnutzung der alten Gebläsestation wurden auf drei Ausgabenbewilligungen verteilt. Die ersten beiden Teile – Grundstückerschliessung und Sanierung Bauwerk Biologie – wurden von Urs Pauli bewilligt und lagen beide knapp unter 200 000 Franken. Die gesamten Ausgaben für die ersten beiden Tranchen lagen aber bereits bei 491 000 Franken. In einem handschriftlichen Budget waren für den dritten Teil drei weitere Tranchen von je knapp unter 200 000 Franken geplant.²⁵⁸ Das von ERZ im Rahmen der Aufarbeitung erstellte Faktenblatt zum Oldtimermuseum veranschlagte die Gesamtkosten auf 613 000 Franken.²⁵⁹ Laut dem Projektleiter wurde der Umbau aus der laufenden Rechnung finanziert. Jedoch scheint es dafür keine schriftliche Ausgabenbewilligung von Urs Pauli zu geben.²⁶⁰ Die Höhe des Gesamtbetrags ist allerdings zu hinterfragen: Die Website der damit beauftragten Architekten beziffert den Gesamtbetrag für den Bau des Museums mit 1,2 Millionen Franken.²⁶¹ Dieser beinhaltet vermutlich sowohl den eigentlichen Umbau des Museums als auch den von Ruth Genner bewilligten Objektkredit zur Umnutzung der ehemaligen Biologie der ara glatt im Gesamtbetrag von 648 000 Franken.²⁶² Ginge man bei diesen Teilprojekten von einer Einheit aus, wäre das Vorhaben vom Stadtrat zu bewilligen gewesen.²⁶³

169

²⁵⁵ Protokoll der 1. Sitzung «Oldtimer der Stadt Zürich» vom 20. November 2009, S. 3.

²⁵⁶ GRB Nr. 1264, Abschreibungsantrag gestellt im Geschäftsbericht Industrielle Betriebe 2014, S. 331, zum Postulat Bruno Amacker (SVP) betr. ausrangierte Schweizer Nutzfahrzeuge, Erhaltung, GR Nr. 2004/198.

²⁵⁷ EV PUK ERZ von Urs Pauli Teil I, Zeilen 1949–1952; EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeilen 1016–1018; EV PUK ERZ des zuständigen GL-Mitglieds, Zeilen 1131–1135.

²⁵⁸ Faktenblatt Oldtimermuseum vom 19. Juni 2017.

²⁵⁹ Wobei in diesem Betrag jedoch noch die Toilette für den Spielraum ara glatt inbegriffen war, welche von der VTE bewilligt war.

²⁶⁰ EV PUK ERZ des zuständigen GL-Mitglieds, Zeilen 761–763.

²⁶¹ Auszug Website der beauftragten Architekten vom 5. März 2019.

²⁶² Verfügung VTE Nr. 234 vom 21. August 2012.

²⁶³ Diese Einschätzung wird auch in AU Poledna, N 638 vertreten.

Wer genau die Ausgaben, die Aufsplittung und die Verbuchungen der Kosten des Museums im Umfang der 613 000 Franken zu verantworten hat, ist heute schwer nachzuvollziehen. Urs Pauli schiebt die Verantwortung auf das für die ara glatt zuständige GL-Mitglied.²⁶⁴ Dieses wiederum sieht Urs Pauli in der Verantwortung.²⁶⁵ Es musste aber sicherlich Urs Pauli und dem fraglichen GL-Mitglied bewusst gewesen sein, dass in diesem Fall Kompetenzen überschritten wurden. Angesprochen auf einen fehlenden Stadtratsbeschluss bzw. auf eine fehlende Verfügung der Vorsteherschaft führte Urs Pauli im Rahmen seiner Einvernahme vor der PUK ERZ aus: *«Wissen Sie, wir gingen nie hin und sagten: ‹Das sagen wir denen ganz sicher nicht› usw. Wir haben unseren unternehmerischen Spielraum sicher bis an die Grenze ausgenutzt, das ist so. Das finde ich auch gut. Aber dass man da bewusst irgendetwas umgangen oder hintergangen hätte, das ist mir nicht bekannt. Aber wir waren sicher nicht diejenigen, die jeder Vorschrift nachliefen, das nicht.»*²⁶⁶

170

Die Aussage von Urs Pauli könnte den Eindruck erwecken, dass man sich im ERZ, wenn nicht einer Zuwiderhandlung, so doch zumindest einer Auslegung im eigenen Ermessen bewusst war. Urs Pauli sah darin per se nichts Schlechtes. Er hielt sogar ausdrücklich fest, damit sei niemand hintergangen worden. Dieser Aussage muss angefügt werden, dass Ruth Genner zumindest teilweise über das Projekt informiert war²⁶⁷, und ab einem späteren Zeitpunkt, spätestens 2015, auch der Departementssekretär das Museum kannte²⁶⁸. Dieser Feststellung steht entgegen, dass die Ausgabenkompetenzen, die einem Dienstchef hinlänglich bekannt sein sollten, eigentlich keine Ermessensspielräume zulassen, von «unternehmerischen Spielräumen» ganz zu schweigen.

171

Nebst den Kosten für den Erwerb fielen auch noch jene für den Erhalt und die Restaurierung der Fahrzeuge an. Ab 2006 wurde für knapp 230 000 Franken ein Berna-Lastwagen restauriert.²⁶⁹ Dies war gemäss Urs Pauli noch ein Projekt von Gottfried Neuhold. Bereits davor war ein Elektrofahrzeug der Marke Tribelhorn restauriert worden.²⁷⁰ Gottfried Neuhold äussert sich zu dieser Aussage von Urs Pauli in seiner Stellungnahme: *«Schön dass der Hr Pauli an mich denkt, ich kenne weder die Marke Berna, noch weiss ich wie das Vehikel aussieht. Möglich, dass es in meiner Zeit renoviert wurde. Vielleicht war ich gerade mit*

172

²⁶⁴ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 1928-1929; EV AU Poledna von Urs Pauli vom 12. März 2018, Frage 31.

²⁶⁵ EV PUK ERZ des GL-Mitglieds, Zeilen 728-778.

²⁶⁶ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 1935-1948.

²⁶⁷ EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeilen 988-992, EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 1860-1865

²⁶⁸ EV PUK ERZ des Departementssekretärs I, Zeilen 144-157.

²⁶⁹ Interne Rechnung Sanierung Berna vom 27. Dezember 2006 an WB, interne Rechnung Sanierung Berna vom 27. Dezember 2006 an «Abwasser».

²⁷⁰ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 1875-1878.

Vorstössen aus dem Gemeinderat zugeschüttet. Das renovierte Tribelhorn Strassenreinigungsfahrzeug, vollelektrisch, Baujahr so gegen 1927, wurde unter der Leitung von Hr [...], Leiter Klärwerk Werhözli restauriert und vorzüglich gepflegt. Es ist das letzte seiner Art.»²⁷¹ Die Renovation des Berna-Lastwagens ergibt sich aus Rechnungsbelegen der Werkstattbetriebe.²⁷² Sie hat offenkundig stattgefunden. Wer darüber in Kenntnis war, bleibt offen, da Urs Pauli und Gottfried Neuhold sich widersprechen und keine anderen Anhaltspunkte vorliegen, die einer der beiden Aussagen mehr Gewicht verleihen vermag. Es bleibt jedoch die Feststellung, dass bei ERZ schon vor 2008 Fahrzeuge mit Gebührengeldern restauriert wurden und die beiden obersten Führungskräfte dieser Zeit sich die Verantwortung dafür gegenseitig zuschieben. Ab dem Jahr 2008 stellte ERZ für die Restaurierungen ca. 300 000 Franken jährlich zur Verfügung.²⁷³ In einer E-Mail an die «Mitstreiter» des Projekts erläuterte Urs Pauli die Kostenaufteilung und die Verbuchungen.²⁷⁴ Die Ausgaben sollten unter dem Auftrags­titel «Reparaturen von Maschinenbauteilen» budgetiert werden. Diese Anweisung steht in einem gewissen Widerspruch zur seiner Aussage, man habe niemanden hintergehen wollen.²⁷⁵ Eine solche Budgetierung zielt aus Sicht der PUK ERZ geradezu darauf ab, den wahren Zweck des Mitteleinsatzes zu verbergen. Weiter gibt Gottfried Neuhold in seiner Stellungnahme zu bedenken: «Es ist eine Schande, wie die Stadt ZH mit den restaurierten Industriedenkmalern umgeht. Die Entstehung der Sammlung ist eine Sache, der Umgang damit für mich ein Armutszeugnis sondergleichen und steht für Intoleranz und Inkompetenz etwas ausserhalb der täglichen Routine zu tun, zu leisten und entscheiden.»²⁷⁶

Mit der Bewilligung der Ausgaben für die Renovationen hat Urs Pauli seine Finanzkompetenz selbst für budgetierte Ausgaben klar überschritten. Für neue, jährlich wiederkehrende Ausgaben liegt die Ausgabenkompetenz des Dienstchefs bei 5000 Franken. Die genannten, jährlich wiederkehrenden 300 000 Franken liegen in der Kompetenz des Gemeinderats. Die Frage, ob ihm dies bekannt gewesen sei, beantwortete Urs Pauli in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ folgendermassen: «Natürlich war mir das bekannt. Es ist jetzt nicht so, dass ich das nicht gewusst hätte. Bekannt und bewusst ist noch die Frage. Man

173

²⁷¹ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 172.

²⁷² Interne Rechnung Sanierung Berna vom 27. Dezember 2006 an WB, interne Rechnung Sanierung Berna vom 27. Dezember 2006 an «Abwasser».

²⁷³ Die Zahl variiert leicht in den verschiedenen Unterlagen.

²⁷⁴ E-Mail Urs Pauli betreffend Werkstattbetriebe und Budgetierung Oldtimerrenovationen.

²⁷⁵ Vgl. N 170 dieses Berichts.

²⁷⁶ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 172.

machte es einfach. Es kam aber auch nie jemand, der sagte: ‹Ihr dürft das nicht.› Das muss ich also auch noch sagen. Aber gut.»²⁷⁷

Ruth Genner war, wie bereits erwähnt, teilweise über das Projekt informiert. So wusste sie, dass Mitarbeitende, die gesundheitlich angeschlagen waren und nicht mehr ihrer angestammten Tätigkeit im ERZ nachgehen konnten, in den Werkstattbetrieben arbeiteten und Oldtimer restaurierten.²⁷⁸ Auch Filippo Leutenegger gab an, bei Ruth Genner nachgefragt zu haben, ob sie für die Beschäftigung von Mitarbeitenden zur Restaurierung eine Erlaubnis gegeben hätte, was sie bestätigt habe.²⁷⁹

174

Mitarbeitende mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen weiter zu beschäftigen, anstatt sie der Invalidenversicherung zuzuschieben, ist sicher ein löblicher Zweck. Doch genau für diesen Zweck sieht das städtische Personalreglement seit 2007 ein durch die Stadt zentral geführtes Case Management vor.²⁸⁰ Seit 2002 gab es in den Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht die Anweisung an die Dienstabteilungen, Teile der Personalkredite für die Weiterbeschäftigung von Angestellten mit gesundheitlichen Einschränkungen vorzusehen.²⁸¹ Das Kreieren neuer Aufgaben kann aus diesen Ausführungsbestimmungen jedoch nicht abgeleitet werden. Befremdend wirken die Vorgänge, weil die Information von Urs Pauli an Ruth Genner über die für die Restaurierung eingesetzten Mitarbeiter genau in der Zeit erfolgte, in welcher das städtische Case Management eingeführt wurde.²⁸²

175

Ruth Genner hätte es bewusst sein müssen, dass das Case Management gerade für solche Fälle eingeführt worden war. Sie hätte insistieren müssen, dass die Weiterbeschäftigung dieser Mitarbeiter ein Fall für das Case Management werden sollte. Und vor allem hätte sie unbedingt die Frage der Finanzierung stellen müssen²⁸³, nachdem sie vom Projekt der Oldtimererhaltung erfahren hatte. Sie sagte zwar aus, es sei ihr politischer Entscheid ihrerseits, *«damit man die [Mitarbeitenden] nicht in die IV schickt»*.²⁸⁴

176

Ein politischer Entscheid muss jedoch in hierzu vorgesehenen Beschlussformen gebracht werden. Wo ein politisches Vorhaben bereits in neuen Rechtsnormen konkretisiert wurde,

177

²⁷⁷ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 1834-1836.

²⁷⁸ EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeilen 988-996.

²⁷⁹ EV PUK ERZ von Filippo Leutenegger, Zeilen 200–209.

²⁸⁰ Art. 3^{bis} Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht) vom 6. Februar 2002 (PR; AS 177.100) / Art. 9^{bis} AB PR, in Kraft getreten per 1. März 2007.

²⁸¹ Art. 9 AB PR.

²⁸² Weisung Nr. 23 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 12. Juli 2006, GR Nr. 2006/303.

²⁸³ EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeilen 996–997.

²⁸⁴ EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeile 996 sowie Zeilen 1013–1015.

bleibt in der Regel kein Spielraum mehr. Neue Aufgaben für die Verwaltung müssen überdies budgetiert sein und damit indirekt vom Gemeinderat beschlossen werden, oder, falls nicht budgetiert, mindestens vom Stadtrat beschlossen werden.²⁸⁵ Ruth Genners Entscheid erfüllt in formaler Hinsicht keine dieser Anforderungen.

2.5.3 Emus

Eine weitere Tätigkeit, für welche das ERZ keinen gesetzlichen Auftrag hatte, war die medial viel beachtete Haltung von Emus auf dem Gelände der ehemaligen ara glatt. Auch in diesem Fall gab Ruth Genner an, das Ganze indirekt bewilligt zu haben²⁸⁶, wiederum ohne diese Bewilligung schriftlich festgehalten zu haben und ohne über die entsprechende Ausgabenkompetenz zu verfügen. Zwar wurde ihr gesagt, die Mitarbeitenden würden sich in der Freizeit um die Emus kümmern, was nachweislich falsch war und durch den Stellenbeschrieb des damaligen Leiters der Werkstattbetriebe vom 14. Februar 2014 widerlegt ist. Der Stellenbeschrieb übertrug ihm als Pflicht die Hauptverantwortung für die Betreuung der Emus.²⁸⁷ Unabhängig davon hätte es Ruth Genner aber auch klar sein müssen, dass bei der Haltung der Tiere diverse Kosten anfallen. Diese Kosten wurden im Budget auch nicht entsprechend ausgewiesen. Eine interessante Randnotiz findet sich im Protokoll der Geschäftsleitungssitzung von ERZ vom 22. Mai 2013, in welchem Urs Pauli die Beantragung von zwei neuen Stellen fordert, «[...] da ev. weitere Emus in die ara glatt kommen.»²⁸⁸ Dies steht im Gegensatz zu seinen Aussagen im Zusammenhang mit der Betriebsmedizin, wo er die Schaffung von neuen Stellen als beinahe unmögliches Unterfangen umschrieb (vgl. N 162 dieses Berichts). Im Übrigen kann auf die Ergebnisse der AU Poledna verwiesen werden.²⁸⁹

178

²⁸⁵ Art. 38 lit. a und b GeschO StR.

²⁸⁶ EV AU Poledna von Ruth Genner, Frage 12.

²⁸⁷ Funktionsbeschrieb des Leiters Werkstattbetriebe, S. 3.

²⁸⁸ ERZ GL-Protokoll vom 22. Mai 2013.

²⁸⁹ AU Poledna, N 680–683.

2.5.4 ZAV Recycling AG

Die Untersuchung der PUK ERZ stiess bei der ZAV Recycling AG bei zwei Vorgängen auf Fragen, die im Zusammenhang mit Ausgabenkompetenzen stehen. Der erste Vorgang betrifft die Beteiligung der Stadt Zürich mit 1 Million Franken an dieser Aktiengesellschaft. Dabei ist fraglich, ob diese vom Stadtrat bewilligte Ausgabe für die Übernahme eines entsprechenden Aktienpakets nicht mit der Volksabstimmung über den Umstieg auf Trockenschlackeaustrag im Kehrichtheizkraftwerk Hagenholz (KHKW) hätte verbunden werden müssen. Dafür hiess das Volk am 8. März 2015 mit 91.6 % Zustimmung einen Objektkredit von 38,9 Millionen Franken gut.²⁹⁰ Für die weiteren Ausführungen und Einschätzung zur Entstehung der ZAV Recycling AG sei auf N 546 ff. dieses Berichts verwiesen. 179

Der zweite Vorgang steht im Zusammenhang mit der von Urs Pauli 2016/2017 geplanten Kapitalerhöhung. Ein Schreiben des Finanzinstituts A vom 16. November 2016 hält fest, dass der Verwaltungsrat der ZAV AG bei den Aktionären eine Kapitalerhöhung um 4 Millionen Franken eingeleitet habe.²⁹¹ Zu diesem Zeitpunkt war weder der VTE Filippo Leutenegger noch der Gesamtstadtrat über diese Absicht des Verwaltungsrats informiert. Erst im Frühling 2017 trat Urs Pauli mit der Forderung einer Aktienkapitalerhöhung an Filippo Leutenegger heran. Der genaue Zeitpunkt ist unbekannt. Aktenkundig ist dagegen ein von ERZ ausgearbeiteter Entwurf für einen Stadtratsbeschluss über eine Aktienkapitalerhöhung im Umfang von 800 000 Franken.²⁹² 180

Filippo Leutenegger verlangte laut eigenen Angaben vorgängig einen aktuellen Businessplan.²⁹³ Eine Präsentation von Urs Pauli vom 19. Juli 2017²⁹⁴ wurde von Filippo Leutenegger als ungenügend zurückgewiesen.²⁹⁵ Entsprechend stellte er keinen Antrag auf Erhöhung an den Stadtrat. Eine Erhöhung des Aktienkapitals durch die Stadt Zürich wurde erst durch Gemeinderatsbeschluss vom 4. April 2018 mittels einer überwiesener Motion in die Wege geleitet.²⁹⁶ 181

²⁹⁰ Abstimmungszeitung zu den Abstimmungen vom 8. März 2015.

²⁹¹ Schreiben des Finanzinstituts A vom 16. November 2016.

²⁹² Weisungsentwurf Aktienkapitalerhöhung ZAVRE AG vom 2. Mai 2017.

²⁹³ EV PUK ERZ von Filippo Leutenegger, Zeilen 501–503.

²⁹⁴ Präsentation ZAV Recycling AG vom 19. Juli 2017.

²⁹⁵ EV PUK ERZ von Filippo Leutenegger, Zeilen 508–510.

²⁹⁶ GRB Nr. 3926 vom 4. April 2018, Motion Erhöhung der Beteiligung der Stadt an der ZAV Recycling AG, GR Nr. 2017/245.

Die Verbindlichkeit der Erklärungen von Urs Pauli als Verwaltungsrat und/oder als Vertreter der Stadt Zürich gegenüber dem Finanzinstitut A können nicht abschliessend beurteilt werden. Entsprechend ist offen zu lassen, ob allfälligen Erklärungen eine Verbindlichkeit zukommt und Urs Pauli damit seine Ausgabenkompetenzen überschritten hat. Dies ändert nichts daran, dass gegenüber dem Finanzinstitut A Erklärungen abgegeben worden sind. Das oben erwähnte Schreiben des Finanzinstituts A vom 16. November 2016 fasst diese Erklärungen seitens der ZAV Recycling AG, zusammen und sie werden von Urs Pauli unterschriftlich bestätigt.²⁹⁷ Es ist zu vermuten, dass die Annahme des Finanzinstituts A, eine Aktienkapitalerhöhung sei bereits in die Wege geleitet worden, durch eine gegenüber dem Finanzinstitut A nicht vollständig transparente Kommunikation entstanden ist. Dies möglicherweise in der Hoffnung, dass die Erhöhung der Beteiligung in der Stadt Zürich kein Problem gewesen wäre oder gar auf informellem Weg hätte zustande kommen können.

182

Diese Episode zeigt im Einzelfall eine der Hauptproblematiken bei der ZAV Recycling AG. Beteiligt war zwar die Stadt Zürich, aber eigentlich lag die ganze faktische Gestaltungsmacht bei Urs Pauli. Er war für den gesamten Informationsfluss zwischen der Aktiengesellschaft und der Stadt allein verantwortlich. Sehr bildstark hat ihn der ehemalige Vizepräsident des Verwaltungsrats der ZAV Recycling AG, in diesem Zusammenhang als «*Wellenbrecher*» bezeichnet.²⁹⁸ Die ZAV Recycling AG spürte die politischen Akteure nicht, aber auch umgekehrt erfuhren die politischen Verantwortlichen der Stadt Zürich nichts von der ZAV Recycling AG. Filippo Leutenegger ist hier zugute zu halten, dass er die notwendige Hartnäckigkeit gezeigt hat, um sich ein umfassendes Bild zu verschaffen.

183

2.5.5 Verkauf von Anteilen der Biogas Zürich AG

Eine besondere Problemstellung zeigt sich beim Verkauf der Aktien der Biogas Zürich AG (BGZAG) an die Limeco. Der Gemeinderat hatte 2010 einer Weisung zugestimmt, welche eine Beteiligung an der zukünftigen BGZAG über 4,8 Millionen Franken vorsah.²⁹⁹ In Umsetzung dieses Beschlusses wurde die Aktiengesellschaft am 20. Januar 2011 im Handelsregister eingetragen. Im Oktober 2012 beschloss der Stadtrat mit einer Weisung den Verkauf von 10 % seiner Aktienanteile an die Limeco.³⁰⁰ Den Beschluss in eigener Kompetenz

184

²⁹⁷ Schreiben des Finanzinstituts B vom 16. November 2016.

²⁹⁸ EV PUK ERZ des ehemaligen Vizepräsidenten des Verwaltungsrats der ZAV Recycling AG, Zeilen 212214.

²⁹⁹ GRB Nr. 652 vom 27. Oktober 2010, Sammlung und Verwertung von Grüngut, Beteiligung an der Biogas Zürich AG, GR Nr. 2010/140.

³⁰⁰ STRB Nr. 1283 vom 3. Oktober 2012, Biogas Zürich AG, Verkauf von Aktien an die interkommunale Anstalt Limeco.

begründete der Stadtrat mit Verweis auf § 24 Abs. 7 Finanzhaushaltsgesetz. Aus der angerufenen Bestimmung – so der Stadtratsbeschluss – ergebe sich in analoger Anwendung, *«dass für die Reduktion von Verpflichtungskrediten der Kantonsrat zuständig ist, falls die Reduktion betragsmässig die Grenze des fakultativen Referendums übersteigt. In den übrigen Fällen (d. h., wenn die Grenze des fakultativen Referendums nicht erreicht wird) ist der Regierungsrat zuständig. Übertragen auf städtische Verhältnisse bedeutet dies, dass die Reduktion von Verpflichtungskrediten in die Zuständigkeit des Stadtrats fällt, falls die Reduktion weniger als 2 Millionen Franken beträgt.»*

Die PUK ERZ stellt in ihrem vorläufigen Schlussbericht die Zuständigkeit des Stadtrats für den Verkauf dieser Aktien an Limeco und deren Entwidmung in Frage. In seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht entgegnet der Stadtrat, dass mit dem Verkauf der Aktien keine wesentliche Projektänderung einhergehe. Die Stadt verfüge immer noch über 54 % der Aktien und damit weiterhin über eine Mehrheit der Stimmen. Der Stadtrat argumentiert in diesem Zusammenhang ergänzend, dass im Dispositiv des Gemeinderatsbeschlusses kein bestimmtes Quorum für die Beteiligung der Stadt Zürich festgelegt worden sei. Unter Berufung auf BGE 104 Ia 426 ff. erachtet der Stadtrat in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ den Verkauf daher nicht als eine wesentliche Projektänderung, die zu einer Zuständigkeit des Gemeinderats führen würde. Dies sei der Grund, warum er sich auf eine analoge Anwendung von § 24 Abs. 7 Finanzhaushaltsgesetz berufen habe, da mit Kreditbeschlüssen nicht ein bestimmtes Projekt bewilligt würde und der spätere Verkauf der Aktien mit einer Nichtausschöpfung des Kredits vergleichbar sei. Der Stadtrat führt in seiner Stellungnahme weiter aus, Entwidmungen seien in den letzten 20 Jahren ausschliesslich in die Zuständigkeit des Stadtrats gefallen und verlangt, im Schlussbericht auf eine Auseinandersetzung mit dieser rechtlichen Frage zu verzichten.³⁰¹

Der Verkauf der Aktien beschlägt letztlich die Fragestellung nach der Zuständigkeit, aber auch nach der Begründungsdichte von stadträtlichen Beschlüssen. Der Vorgang spielte sich überdies in einem Bereich ab, in dem unbestrittenermassen Ermessensspielräume zu berücksichtigen sind. Zumindest liegen gute Argumente vor, um den Standpunkt des Stadtrats und seinen Beschluss zu hinterfragen. Ausgangspunkt bildet Dispositiv-Ziffer 1.2 des gemeinderätlichen Beschlusses. Diese lautet wie folgt:

³⁰¹ Stellungnahme des Stadtrats vom 28. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 6.

«Der Stadtrat, vertreten durch ERZ Entsorgung + Recycling Zürich, wird gestützt auf Art. 41 lit. q Gemeindeordnung ermächtigt, sich an der noch zu gründenden Biogas Zürich AG mit 4,8 Mio. Franken zu beteiligen.»³⁰²

Dies ist eine im Wortlaut klar definierte Ermächtigung. Sie bewirkt, dass der Ermächtigte (hier der Stadtrat) befugt wird, im Rechtsbereich eines anderen (hier der Gemeinderat) zu handeln. Vorliegend ist die Ermächtigung zur Beteiligung an einer noch zu gründenden Aktiengesellschaft auf einen frankenmässig bestimmten Betrag beschränkt. Eine weitergehende Ermächtigung ist indes nicht ersichtlich. Der Stadtrat argumentiert, damit sei ein Verkauf nicht ausgeschlossen. Der Stadtrat sieht sich quasi zum Verkauf ermächtigt, weil er gerade nicht ermächtigt worden ist. Selbst wenn man sich auf den Standpunkt stellen würde, das Dispositiv sei unklar, müssten zu dessen Klärung die Erwägungen der stadträtlichen Weisung herangezogen werden. In diesen Erwägungen heisst es: «Am Eigenkapital der zu gründenden Biogas Zürich AG beteiligt sich die Stadt Zürich, vertreten durch ERZ mit 60 % und Erdgas Zürich mit 40 %. Dadurch werden beide Aktionärinnen in sachgerechtem Mass in die geschäftliche Verantwortung einbezogen.»³⁰³ Das ist eine Aussage, die sich sowohl zum Quorum als auch zur Anzahl der Aktionäre äussert. Von einem Verkauf ist jedoch nicht andeutungsweise die Rede. Von einem Dritten, der sich allenfalls beteiligen wird, ist auch in den übrigen Erwägungen nichts zu entnehmen. Vielmehr wird die Limeco nur im Zusammenhang mit einer Absichtserklärung für die Einlieferung von Grüngut erwähnt.³⁰⁴ In Bezug auf die Ausgliederung zur Gasversorgung, die durch eine Gemeindeabstimmung vom 24. September 1997 beschlossen wurde, wurde für den späteren Verkauf von Aktien der damaligen Erdgas Zürich AG (heute Energie 360° AG) eine Kompetenzdelegation an den Stadtrat explizit vorgesehen.³⁰⁵ Vor all diesen Hintergründen erachtet die PUK ERZ die Zuständigkeit als nicht derart eindeutig, wie dies in STRB Nr. 1283 vom 3. Oktober 2012 und den Stellungnahmen zum vorläufigen Schlussbericht dargestellt wird.

Die zentrale Begründung der Unwesentlichkeit der Projektänderung erblickt der Stadtrat darin, dass die Stadt auch nach Verkauf des Aktienanteils an die Limeco immer noch über eine Beteiligung von 54 % der Aktien verfügt. Er führt weiter aus, ein Objektkredit verlange

187

³⁰² GRB Nr. 652 vom 27. Oktober 2010, Sammlung und Verwertung von Grüngut, Beteiligung an der Biogas Zürich AG, GR Nr. 2010/140.

³⁰³ Weisung Nr. 492 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 24. März 2010, Sammlung und Verwertung von Grüngut, Beteiligung an der Biogas Zürich AG, GR Nr. 2010/140.

³⁰⁴ Weisung Nr. 492 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 24. März 2010, Sammlung und Verwertung von Grüngut, Beteiligung an der Biogas Zürich AG, GR Nr. 2010/140.

³⁰⁵ Vgl. Weisung Nr. 34 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 19. August 1998 (GR Nr. 97/65) sowie STRB Nr. 285 vom 11. April 2018.

nicht, dass er vollumfänglich ausgeschöpft werde, und eine Nichtausschöpfung, hier durch einen späteren Verkauf, sei nicht ausgeschlossen.³⁰⁶ Auch wenn die Mehrheit der Stimmen gewahrt blieb, erhielt die Limeco einen Sitz im Verwaltungsrat und die langfristige Option auf die Ausschüttung von Dividenden. Es ist daher zumindest fraglich, ob einer Beteiligung eines Dritten mit Einsitz in den Verwaltungsrat keinerlei Gewicht beizumessen ist. Zumindest wäre dies in den Erwägungen des stadträtlichen Erkenntnisses ein paar Ausführungen wert gewesen.

Im STRB Nr. 1283 vom 3. Oktober 2012 fehlt in Bezug auf den Verkauf dieses Aktienanteils ein weiteres gewichtiges Element. Der Sache nach hätte dies eine Entwidmung erforderlich gemacht. Im stadträtlichen Beschluss findet sich hierzu keine Begründung und entsprechend kein Beschluss, der sich im Dispositiv niederschlägt. Dies wäre aber aus Sicht der PUK ERZ zwingend erforderlich gewesen.³⁰⁷ 188

Zusammenfassend lassen STRB Nr. 1283 vom 3. Oktober 2012 und die Ausführungen im Nachgang dazu die aus Sicht der PUK ERZ notwendige Transparenz beim Vorgang eines Verkaufs von Aktienanteilen im heiklen Bereich von Zuständigkeiten vermissen. 189

2.6 Bau Logistik- und Rechenzentrum Hagenholz

2.6.1 Einleitend

Der Bau des Logistik- und Rechenzentrums Hagenholz, das zwei separate Gebäude mit einer gemeinsamen Fassade umfasst, zeigt in vielerlei Hinsicht Unregelmässigkeiten bei der Einhaltung der finanzrechtlichen Bestimmungen. Dazu zählen nicht nur die Stückelung von Ausgaben bzw. Vergaben³⁰⁸, sondern auch Auffälligkeiten bei den Buchungsvorgängen. Das öffentliche Rechnungslegungsrecht ist für Kontrolle und Nachvollziehbarkeit ein zentrales Werkzeug des Finanzrechts und sollte sich in den Akten nachvollziehbar abbilden. Die seit 2015 durchgeführten und abgeschlossenen Untersuchungen haben sich mit vielen dieser Aspekte vertieft auseinandergesetzt oder auseinanderzusetzen versucht, soweit dies aufgrund der greifbaren Akten- und Informationslage überhaupt möglich war. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sind zum einen Teil erschreckend, zum anderen ernüchternd. Die AU Poledna beurteilt die Divergenz zwischen Budget und effektiven Kosten von 190

³⁰⁶ Stellungnahme des Stadtrats vom 28. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 6.

³⁰⁷ Siehe z.B. STRB Nr. 563 vom 4. Juli 2018.

³⁰⁸ Siehe vorangehend unter N 142 ff.

rund einem Viertel der Gesamtprojektkosten als gravierend, ebenso die Versuche des ERZ, diese Kostenüberschreitung später beschönigend erklären zu wollen.³⁰⁹

Der Bericht der PUK ERZ basiert auf den vorhandenen Erkenntnissen der genannten Untersuchungen. Er fasst diese zusammen und schliesst bestehende Lücken. Dabei sollen einzelne finanzrechtliche Vorgänge von exemplarischer Bedeutung im Mittelpunkt stehen. Bezüglich des Submissions- sowie des Personalrechts sei auf die jeweiligen Abschnitte im vorliegenden Untersuchungsbericht verwiesen.³¹⁰

191

Ausgangspunkt der Unregelmässigkeiten beim Bau des LGZ ist die von Anfang an mangelhafte Planung des Projekts. Es erfuhr in seiner Planungsphase mehrere tiefgreifende Anpassungen, die auch hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen nur bedingt durchdacht waren.³¹¹ Der Umstand, dass auf eine separat ausgewiesene Reserve verzichtet wurde, verstärkte die finanziellen Auswirkungen. Die Folgen der mangelhaften Planung trafen das Projekt in der Phase der Umsetzung mit voller Wucht. Dazu kamen nicht vorhersehbare Mehrausgaben für den Bau einer Verbindungsleitung für die Fernwärmeversorgung der angrenzenden Baugenossenschaft und fälschlicherweise auf den Objektkredit verbuchte Unterhaltsleistungen für den ebenfalls unerwarteten Sanierungsbedarf des alten Personalgebäudes.³¹²

192

Im Zusammenspiel all dieser Faktoren geriet das Projekt in eine finanzielle Schieflage, die sich bereits in der Planungsphase angebahnt hatte und bis zum Abschluss der Bautätigkeit verstärkte. Bei der Aufarbeitung kam eine über das ganze Projekt hinweg ungenügende Aktenführung ans Licht, die sich durch den Verlust zentraler Dokumente beim Umzug in die neuen Büroräumlichkeiten noch weiter verschlechterte. Mit dieser Problematik sieht sich die PUK ERZ in besonderem Ausmass konfrontiert.

193

Trotz all dieser Unzulänglichkeiten sollen auch die Errungenschaften des Baus nicht ausgeblendet werden: Die Stadt Zürich erzielt namhafte Einnahmen aus der Vermietung des Rechenzentrums und des alten Verwaltungsgebäudes an Dritte.³¹³

194

³⁰⁹ AU Poledna, N 295.

³¹⁰ Für das Beschaffungswesen N 420 ff., für das Personalrecht N 837 ff.

³¹¹ Vgl. dazu STRB Nr. 59 vom 31. Januar 2018 zur Erhöhung des Objektkredits für das Logistikzentrum Hagenholz.

³¹² STRB Nr. 59 vom 31. Januar 2018 zur Erhöhung des Objektkredits für das Logistikzentrum Hagenholz.

³¹³ Abschlussbericht TED, S. 17.

2.6.2 Projektierungsphase

Mit Verfügung Nr. 115 vom 15. April 2009 sprach die VTE Ruth Genner einen Projektkredit von 996 000 Franken für die Planung des Vorhabens.³¹⁴ Gleichzeitig vergab sie die Planungsarbeiten an fünf Unternehmen. Ausser für den Planungsaufwand der fünf Firmen waren im Kredit keine weiteren Ausgaben enthalten.³¹⁵ 195

Zu diesem Zeitpunkt war die Planung bereits im Gang. So waren laut einer Zusammenstellung des externen Bauherrenvertreters allein im Jahr 2008 Planerleistungen im Umfang von Fr. 324 917.50 erbracht und über die laufende Rechnung bezahlt worden. Später wurden sie auf den Objektkredit³¹⁶ umgebucht.³¹⁷ Auf dem Ausdruck eines E-Mails des Projektleiters an den Projektcontroller findet sich als handschriftlicher Vermerk dazu «2008 441.000.–».³¹⁸ 196

Die Planungskosten stiegen weiter an und summierten sich laut Zusammenstellung des externen Bauherrenvertreters bis Ende 2009 auf knapp 1,2 Millionen Franken, bis Ende Projektierung gar auf knapp 1,8 Millionen Franken.³¹⁹ Diese Zahlen sind jedoch mit grösster Vorsicht zu betrachten, da die Zusammenstellung des externen Bauherrenvertreters unvollständig und fehlerhaft ist: So sind beispielsweise zwei Buchungen an den Architekten des LGZ von je über 55 000 Franken fälschlicherweise dem Objekt- statt dem Projektkredit zugeordnet. Dementsprechend müsste die Schätzung der Projektierungskosten noch höher liegen. Es zeigt sich hier beispielhaft, dass selbst Personen, die durchgehend in das Projekt involviert waren, Mühe hatten, die Vorgänge im Nachhinein zu rekonstruieren. 197

Auf dem erwähnten E-Mail-Beleg vom August 2009 finden sich mehrere handschriftlich hinzugefügte Zahlen, welche mit der Summe «*Total 2.1 Mio*» addiert sind. Es dürfte sich dabei um eine Schätzung der totalen Projektierungskosten handeln. Zur Verbuchung schrieb der Projektleiter in der E-Mail: «*Welche Beträge können auf ein Ing. Konto genommen werden? Der Rest müsste als Zusatzkredit oder auf 2K3 [Kredit für den Ersatz der zweiten Verbrennungslinie] gebucht werden.*»³²⁰ 198

³¹⁴ Verfügung VTE Nr. 115 vom 15. April 2009.

³¹⁵ Diese Verfügung ist aus Sicht der Ausgabenkompetenzen nicht zu beanstanden, sie ist gemäss Einschätzung der PUK ERZ aus vergaberechtlicher Sicht problematisch. Siehe hierzu N 420 ff. dieses Berichts.

³¹⁶ Und nicht wie es korrekt sein sollte, auf den Projektkredit.

³¹⁷ Liste «Zusammenstellung Kosten Planer», grau hinterlegte Zeilen.

³¹⁸ E-Mail «Aufträge für Ing. Arbeiten» vom 3. August 2009.

³¹⁹ Liste «Zusammenstellung Kosten Planer».

³²⁰ E-Mail «Aufträge für Ing. Arbeiten» vom 3. August 2009.

Spätestens im August 2009, also nur vier Monate nachdem die VTE Ruth Genner die Verfügung VTE unterschrieben hatte, war folglich für die Verantwortlichen klar, dass der Projektierungskredit nicht einmal die Hälfte der Kosten abdecken konnte. Eine entsprechende stadträtliche Weisung zur Erhöhung des Projektierungskredites wurde daraufhin ausgearbeitet.³²¹ Vorgesehen war eine Erhöhung des Projektierungskredites um gut 600 000 Franken sowie eine Erhöhung der freihändigen Vergabe an die fünf in der ursprünglichen Verfügung berücksichtigten Firmen, ohne einen Abgleich mit den bereits getätigten Ausgaben zu machen. Der von Urs Pauli unterschriebene Weisungsentwurf ging am 1. Juni 2010 im Departement ein. Laut Departementssekretär wurde der Entwurf jedoch von ihm in einer internen Mitteilung vom 3. Juni 2010 zurückgewiesen³²² Im Weiteren liegt der PUK ERZ auch ein Exemplar des Weisungsentwurfs vor, das bereits den Stempel des Rechtskonsulenten des Stadtrats trägt, jedoch ohne Eingangsdatum.³²³ Dies könnte den Schluss zulassen, dass die Weisung zunächst von Ruth Genner eingesehen und unterschrieben wurde und dann im Rahmen der Vorprüfung ihren Weg zum Rechtskonsulenten fand. Letzterer gab eine negative Einschätzung ab, was zur internen Mitteilung des Departementssekretärs führte. Ein effektiv von Ruth Genner unterzeichnetes Exemplar liegt der PUK ERZ nicht vor.

Es steht fest, dass Kosten von insgesamt Fr. 982 814.70 (ohne MWST) auf den Projektierungskredit gebucht wurden, womit der Kredit um knapp 10 % überzogen wurde.³²⁴ Über 1 Million Franken wurden auf die laufende Rechnung oder möglicherweise auch auf den noch immer offenen Kredit für den Ersatz der zweiten Verbrennungslinie verbucht. Ein Teil der Projektierungskosten wurde später auf den Objektkredit umgebucht. Die Aktenlage ist hier, wie bereits andernorts vermerkt, unklar.

Obwohl die Projektierungsleistungen an fünf Firmen vergeben worden waren, ergaben sich aus der Abrechnung des Projektkredits lediglich Buchungen für vier Firmen. Für die fünfte Firma sind auf dem Projektierungskredit keine Buchungen zu verzeichnen. Für die Firma B finden sich hingegen drei Verbuchungen auf den Objektkredit in der Höhe von insgesamt knapp einer halben Million Franken unmittelbar nach dessen Eröffnung. Umgekehrt wurde eine Reihe von Ausgaben zuhanden weiterer Firmen, die in der Verfügung der VTE nicht

³²¹ Weisungsentwurf Kehrichtheizkraftwerk Hagenholz, Logistikzentrum Hagenholz, Projektkrediterhöhung und Erhöhung der Vergaben.

³²² Interne Mitteilung «Weisung Logistikzentrum, Erhöhung Projektierungskredit» des Departementssekretärs vom 3. Juni 2010.

³²³ Weisung an den Stadtrat vom 22. April mit diversen Stempeln.

³²⁴ Liste bezahlter Rechnungen KHKW zu Projekten, 2009–2012.

erwähnt sind, auf den Projektierungskredit gebucht, beispielsweise an einen Bauingenieur, an eine Kommunikationsagentur oder an einen Bauphysiker.³²⁵ Diese Firmen waren teilweise bereits vor der Verfügung am Projekt beteiligt,³²⁶ und es wäre ein Einfaches gewesen, die entsprechenden Mittel in der Verfügung einzustellen.

Diese Vorgänge rund um den Projektierungskredit zeigen zahlreiche Mängel auf. Erstens war der mit Verfügung Nr. 115 vom 15. April 2009 gesprochene Kredit zu tief veranschlagt. Die gewählte Remedur war, die Projektierungskosten über andere, sachfremde Konti zu verbuchen, was die effektiven Kosten verschleierte. Zweitens ist nicht nachvollziehbar, warum Leistungen freihändig an fünf Firmen zu bestimmten Beträgen vergeben wurden, diese verfügten Vergaben aber in der Folge nur bedingt realisiert wurden und sich insbesondere nicht in den Verträgen zwischen der Stadt Zürich und den durch die Verfügung Nr. 115 vom 15. April 2009 festgelegten fünf Firmen entsprechend abbildeten.

Erst lange nachdem die Ausgaben den Kreditrahmen überschritten hatten, wurde ein Antrag auf Erhöhung des Projektierungskredites gestellt. Doch dieser wurde auf Departements- bzw. auf Stadtratsebene abgelehnt.³²⁷ Trotzdem wurde die Planung fortgesetzt. Der Umstand, dass das Projekt ohne Verzögerung weiterlaufen konnte, nachdem die Stimmbewölkerung dem Objektkredit zugestimmt hatte, hätte das Departement hellhörig werden lassen müssen: Diese nahtlose Weiterführung des Projekts musste entweder bedeuten, dass eine Erhöhung des Projektierungskredits gar nicht notwendig gewesen wäre und die Planung im Rahmen des ursprünglichen Kredites hätte erledigt werden können. Oder es bedeutete – was vermutlich zutraf –, dass die Planung ohne ausreichenden Kredit fortgesetzt worden war und die entsprechenden Mehrausgaben anderswo verbucht werden mussten. Warum es das Departement unterliess, diesem Sachverhalt nachzugehen, konnte aufgrund der Aktenlage nicht geklärt werden.

³²⁵ Liste bezahlter Rechnungen KHKW zu Projekten, 2009–2012.

³²⁶ Liste «Zusammenstellung Kosten Planer».

³²⁷ Vgl. N 199 dieses Berichts.

2.6.3 Die Kostenproblematik in der Bauphase

Aufgrund der Aktenlage lässt sich der Zeitpunkt, zu welchem den Entscheidungsträgern bewusst wurde, dass auch der Objektkredit ungenügend ausgestattet war, nur schwer feststellen. Erwiesen und belegt ist, dass die finanzielle Schieflage bereits im Juni 2012 bekannt war. Sie wurde in einer Kostenaufstellung der das Projekt begleitenden Firma C ausgewiesen. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dieser Problematik durch die GL ERZ erfolgte allerdings erst rund sechs Monate später.³²⁸

204

Wie die GL ERZ diese finanzielle Misere zu beseitigen gedachte, ist dem GL-Protokoll vom 19. Dezember 2012 zu entnehmen. Dieses Protokoll hält fest: *«Die Kosten laufen aus dem Ruder. 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.»*³²⁹ Urs Pauli führte im Rahmen seiner Stellungnahme zur Untersuchung von Stokar + Partner aus: *«Als ich am 19. Dezember 2012 darüber informiert wurde, dass eine Überschreitung des Budgetrahmens drohte, beauftragte ich sie [die drei für das LGZ verantwortlichen 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.»*³³⁰

205

Urs Pauli äusserte sich im Rahmen seiner Einvernahme vor der PUK ERZ rückblickend selbstkritisch: *«Ich sage einmal, im Dezember damals, als wir die ersten Anzeichen hatten, dass es nicht reichen könnte, da hätte ich sofort einen Baustopp verfügen müssen. Dann hätte man beim Gemeinderat einen Zusatzkredit beantragen müssen. Und dann wäre es alles ganz anders gelaufen. Ich hatte dort einfach das Gefühl, dass das Herrgott nochmal einfach nicht sein könne. Jetzt hatten wir ein Projekt gemacht, wir hatten diese Kosten über zwei Departemente hinweg bis ins Detail geplant, wie wir das immer gemacht hatten. Und jetzt kam plötzlich der Aufruf nach neuen Mitteln. Dann sagte ich: «Wisst ihr was. Jetzt haben wir nicht mehr zur Verfügung. Es wird mit diesem Geld durchgezogen. Dann spart ihr gefälligst. Punkt.» Sonst hatte es funktioniert, aber in diesem Projekt war es wahrscheinlich nicht unbedingt die richtige Reaktion.»*³³¹

206

³²⁸ AU Poledna, N 268 und N 269.

³²⁹ ERZ GL-Protokoll vom 19. Dezember 2012, S. 2.

³³⁰ Stellungnahmen Urs Pauli gegenüber Stokar + Partner, S. 3.

³³¹ EV PUK ERZ von Urs Pauli II, Zeilen 258–267.

Der Entscheid, auf die Beantragung eines Zusatzkredits zu verzichten, verunmöglichte bereits ansatzweise jeden späteren Widerspruch. Die Folgen waren aus finanzrechtlicher Sicht mannigfaltig: Es war den Mitarbeitenden letztlich anheimgestellt, nach Lösungen zu suchen, die systemfremd, wenn nicht sogar regelwidrig waren. Nachfolgend werden einzelne dieser teilweise äusserst problematischen Lösungsansätze herausgegriffen. Sie decken sich zum Teil mit den bereits vorhandenen Erkenntnissen. Mehrheitlich betrifft dies die Umbuchung auf den laufenden Unterhalt (nachfolgend N 208 ff.). Ausserdem stellte die PUK ERZ Versuche fest, für die Verbuchung anderweitige Konti nutzbar zu machen (nachfolgend N 211 ff.) Zudem ist auf die besondere Konstellation beim Personalrestaurant einzugehen (nachfolgend N 235 ff.).

2.6.3.1 Umbuchung auf den laufenden Unterhalt

Die am häufigsten verwendete Methode, die für den Bau fehlenden finanziellen Mittel aufzufangen, war die Umbuchung von Projektierungskosten auf den laufenden Unterhalt. Dabei handelt es sich um das Konto Nr. 3141 gemäss Accounting Manual der Stadt Zürich. Dieses Konto ist für den Erhalt oder die Wiederherstellung bereits bestehender Bauteile und Einrichtungen vorgesehen und erhält jährlich einen fest budgetierten Betrag.

Es ist denkbar, dass sich unter Umständen die Gesamtkosten eines Bauprojekts aus einem Verpflichtungskredit und aus gebundenen Unterhaltsausgaben zusammensetzen, wenn beispielsweise ein bestehendes Gebäude saniert und dabei um einen Seitentrakt erweitert wird. In einem solchen Fall ist eine Abgrenzung vorzunehmen. Der Objektkredit für den Bau des LGZ war jedoch ein reiner Verpflichtungskredit; von gebundenen Ausgaben und von einer Abgrenzung ist in der Abstimmungszeitung nicht die Rede. Es bestand daher kein Spielraum für eine Abrechnung über den laufenden Unterhalt oder über irgendeinen Verteilungsschlüssel. Der interne Prüfbericht von ERZ vom 11. Dezember 2015, der unter anderem vom für die Finanzen zuständigen GL-Mitglied verfasst wurde, schlägt in totaler Verkenning der Rechtslage u. a. vor, einen pauschalen Anteil von 55 % bei sämtlichen Bau- und Hausinstallationen von den Projektkosten abzuziehen und über den laufenden Unterhalt zu verbuchen.³³²

³³² ERZ-interner Prüfungsbericht «Projekt Hagenholz» vom 11. Dezember 2015, S. 7.

Diese von ERZ verwendete Methode, die finanzielle Unterdeckung beim Bau des LGZ aufzufangen, haben die bereits abgeschlossenen Untersuchungen hinlänglich abgehandelt und belegt.³³³ Der Gesamtbetrag dieser Umbuchungen beläuft sich auf rund 9,7 Millionen Franken.³³⁴ Die PUK ERZ schliesst sich mit nachfolgenden Ergänzungen diesem Fazit an (nachfolgend N 211 ff.).

2.6.3.2 Umbuchung von Kosten für den Bau auf Fremdprojekte

In der Untersuchung von Stokar + Partner ist noch nicht die Rede von Vorgängen, bei denen eine Umbuchung auf gänzliche andere Projekte erfolgt ist. Einen ersten derartigen Fall stellte die ZFK fest. Dieser wurde von der SoKo ERZ in ihrem Synthesebericht aufgegriffen.

Die ZFK entdeckte, dass ein Teil des für den Ersatz der Verbrennungslinien 1 und 2 bestimmten Kredits für den Bau des LGZ verwendet worden ist. Sie bezifferte diese Zweckentfremdung mit einem Gesamtbetrag von Fr. 320 601.20.³³⁵ Die ZFK unterbreitete den Entwurf zu ihrem Bericht ERZ und dem Departement am 7. Juni 2017. Der Projektleiter für den Bau des LGZ erklärte in seiner staatsanwaltschaftlichen Einvernahme ohne Umschweife, dies habe die ZFK herausgefunden. Auf die Frage, wie es zu diesem Entscheid gekommen sei, führte er aus: *«Das war immer mit dem Controller und dieser hatte Rücksprache mit dem Abteilungsleiter genommen.»* Er könne nicht sagen, ob Urs Pauli dies gewusst habe, jedoch habe es das für den Geschäftsbereich zuständige GL-Mitglied gewusst.³³⁶ Bemerkenswert ist, dass diese Querbuchung – sofern man den Aussagen des Projektleiters Glauben schenkt – vom zuständigen GL-Mitglied «genehmigt» worden wäre. Das GL-Mitglied ist per Ende Mai 2012 aus der GL und per Mai 2013 aus der städtischen Verwaltung ausgetreten.

Die Tatsache, dass ERZ bereits vor Ende Mai 2012 bestrebt war, das Projekt LGZ mit Geldern aus anderen Projekten zu stützen, ist ein möglicher Hinweis darauf, dass die GL bereits viel früher als bis anhin angenommen von der finanzielle Schieflage wusste. Die Umbuchung auf den Kredit für den Ersatz der Verbrennungslinien ist in weiteren Details bemerkenswert: Der Ersatz der Verbrennungslinien 1 und 2 im KHKW fusst auf einem städtischen Ausgabenbeschluss aus dem Jahre 2004. Der dafür vorgesehene Gesamtkredit

³³³ Bericht Stokar + Partner, S. 32 f.; Synthesebericht der GPK und RPK betreffend Untersuchung ERZ, Bau Logistikzentrum Hagenholz vom 26. Juni 2017, S. 11.

³³⁴ Revisionsbericht ZFK Nr. 117/2016, S. 7.

³³⁵ Revisionsbericht ZFK Nr. 101/2017, S. 2 und 4.

³³⁶ EV Staatsanwaltschaft des Projektleiters, Fragen 95–101.

von Fr. 156 662 770.56 wurde nicht vollständig ausgeschöpft, sondern es resultierte ein Minderaufwand von Fr. 3 584 903.86. Diese vermeintlich «freien» Mittel boten sich für eine anderweitige Verwendung an, umso mehr, als zu diesem Zeitpunkt auch noch keine Kreditabrechnung für den Ersatz der Verbrennungslinien eingereicht worden war. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass am Projekt Verbrennungslinien zum Teil genau dieselben Unternehmen beteiligt waren, die später für das Projekt LGZ beauftragt wurden und dass beide Projekte von den gleichen Geschäftsbereichsleitern – von 2002 bis 2012 von einem und von 2012 bis 2015 von dessen Nachfolger – begleitet wurden.

2.6.3.3 Vermutete Umbuchung von Baukosten auf Projektierungskonti

Eine analoge Situation zu den Umbuchungen auf das Konto für die Verbrennungslinien in Kombination mit den gleichen beteiligten Firmen wird im Bericht der AU Poledna dargestellt. Das dort angeführte Beispiel bezieht sich auf ein für die Bauleitung des LGZ engagiertes Unternehmen, das mit einer «Spezialstudie für Verkehrsplanung» für einen Betrag von Fr. 58 852.50 beauftragt wurde. Der Auftrag wurde u. a. vom für den Geschäftsbereich zuständigen GL-Mitglied unterschrieben. Effektiv abgerechnet wurden dafür aber Bauleistungsleistungen für das LGZ – selbstredend in genau derselben Betragshöhe von Fr. 58 852.50.³³⁷ 214

Zu den Verantwortlichkeiten in diesem konkreten Fall führt der Bericht der AU Poledna aus: *«Die sich hier zeigende Umgehungspraxis zeigt eine weitere Schwachstelle bei der Kostenkontrolle auf. Es wäre die Aufgabe des Projektverantwortlichen an erster Stelle und des Projektcontrollers ergänzend gewesen, die Korrektheit der Verbuchung der Leistungen zu prüfen.»*³³⁸ 215

Dieses Fazit der AU Poledna ist aus der Sicht der PUK ERZ ungenau: Es ist unklar, wer mit der Bezeichnung «Projektverantwortlicher» gemeint ist, denn in anderen Abschnitten der AU Poledna ist im Zusammenhang mit demselben Projekt von «den Projektverantwortlichen» die Rede.³³⁹ Es ist demnach unklar, ob eine oder mehrere Personen darunter zu verstehen sind, was bei der Zuweisung von Verantwortlichkeiten einen erheblichen Unterschied ausmacht. Die im Projekthandbuch verwendete Terminologie unterscheidet zwischen dem Auftraggeber, der Projektsteuerungsgruppe und einem Gesamtprojektleiter. Es 216

³³⁷ AU Poledna, N 285 ff.

³³⁸ AU Poledna, N 288.

³³⁹ AU Poledna, N 275.

mag sein, dass die AU Poledna vorliegend unter dem Begriff «Projektverantwortlicher» den Projektleiter Bau LGZ meint. Wie vorgängig erwähnt, unterschreibt jedoch das für den Geschäftsbereich zuständige GL-Mitglied, da dem Projektleiter für diese Ausgabenhöhe die Unterschriftenberechtigung fehlt. Dieses GL-Mitglied führte in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ dazu aus, es habe keine Anweisungen erteilt, Rechnungen zu schreiben, die nicht korrekt seien. Im Weiteren erklärte es, es sei nicht auszuschliessen, dass es von der Projektleitung einmal getäuscht worden sei.³⁴⁰ Fakt ist jedoch, dass das GL-Mitglied die Auftragserteilung unterschrieben hat, und dass mit der Zeichnungsberechtigung eine materielle Prüfpflicht bzw. Verantwortlichkeit einhergeht.

Im Rahmen ihrer Untersuchung ist die PUK ERZ neben der «Spezialstudie für Verkehrsplanung» auf weitere ähnliche Verdachtsmomente gestossen. Dies relativiert die Annahme der AU Poledna, dass keine zusätzlichen Umbuchungen dieser Art vorliegen. Der Untersuchungsleiter hatte, um sie zu verifizieren, eine grosse Zahl von Unternehmen angeschrieben. Die Rückmeldungen der angeschriebenen Unternehmen förderten indessen keine weiteren solche Vorfälle zu Tage.³⁴¹

Ausgangspunkt eines weiteren, von der PUK ERZ festgestellten Vorfalls ist eine E-Mail, mit der sich der Projektleiter am 1. Oktober 2013 an das ihm vorgesetzte GL-Mitglied wendete.³⁴² Darin machte er einen Vorschlag zur Verbuchung von Honorarkosten diverser am Projekt LGZ beteiligter Firmen (Firma D, Firma B, Firma E, Firma C). Er schlug vor, die aufgeführten Beträge von total 395 000 Franken auf das Konto 3182 (Entschädigung für Planungs- und Projektierungskosten Dritter) zu verbuchen. Die E-Mail trägt zusätzlich den Vermerk, dass im Budget 350 000 Franken gebucht seien.

In dieser E-Mail sind unter den Kosten aufgeführt:

Firma D

- | | |
|--|----------------|
| • Arealplanung 2015, Unterlagen auf neusten Stand bringen. | 80 000 Franken |
| • Machbarkeiten für Energiespeicher FW auf dem Areal HH. | 75 000 Franken |
| • Studie für Besucherparkplätze auf dem Areal Hagenholz. | 60 000 Franken |

Firma B/Statistik

- | | |
|---|----------------|
| • Zustandsanalysen Statik bei best. Gebäude im Bezug auf Arealplanung 2015. | 75 000 Franken |
|---|----------------|

Firma E/Heizung Lüftung

- | | |
|---|----------------|
| • Zustandsanalysen HLKKS bei best. Gebäuden im Bezug auf Arealplanung 2015. | 85 000 Franken |
|---|----------------|

³⁴⁰ EV PUK ERZ des zuständigen GL-Mitglieds, Zeilen 325–336.

³⁴¹ AU Poledna, N 288.

³⁴² E-Mail Projektleiter an zuständiges GL-Mitglied und weiteren Mitarbeiter ERZ vom 1. Oktober 2013.

Firma C/Elektro

- Überarbeitung Erschliessungsplan für das Areal HH. 40 000 Franken³⁴³

In einer weiteren nur der Geschäftsleitung der Firma D zugestellten E-Mail, welcher die E-Mail vom 1. Oktober 2013 angefügt ist, schrieb der Projektleiter: «*Gemäss [dem zuständigen GL-Mitglied] können die Honorarkosten gemäss meiner Aufstellung mit diesem Text verrechnet werden. Die Rechnungen sollten möglichst schnell bei uns sein.*»³⁴⁴ 220

In der Folge unterbreitete die Firma C am 10. Oktober 2013 unter dem Titel «Überarbeitung Erschliessungsplan Areal Hagenholz» eine Offerte in der entsprechenden Höhe von 40 000 Franken³⁴⁵. Die Offerte trägt den Vermerk, dass die Anfrage für die Offertstellung via Firma D erfolgt sei, was sich wiederum mit der E-Mail vom 7. Oktober 2013 deckt, die nur an die Geschäftsleitung der Firma D gesandt wurde.³⁴⁶ 221

Ebenso unterbreitete die die Firma B am 9. Oktober 2013 eine Offerte, die mit dem in der E-Mail vom 1. Oktober 2013 aufgeführten Betrag korreliert.³⁴⁷ Die darauf folgende Bestellung trägt die Unterschrift des zuständigen GL-Mitglieds.³⁴⁸ Offerte und Bestellung halten explizit fest, dass es sich um «statische Abklärungen beim bereits bestehenden Verwaltungsgebäude» handelt. Diese Offerte wirft eine zusätzliche Frage auf: Mit Ausgabenbewilligung und Vergabe vom 11. August 2014 sprach Urs Pauli derselben Firma 134 244 Franken für «statische Berechnungen an Gebäuden» zu. Die Kosten wurden über das Konto Nr. 3141 (Gebäudeunterhalt) verbucht.³⁴⁹ Eine zusätzliche Unklarheit ergibt sich aus einer weiteren Kostenaufstellung. In einer Übersicht der Bauingenieuraufträge für die Firma B vom 16. September 2015 ist eine Buchung von wiederum 75 000 Franken aufgeführt, die aufgrund einer Bestellung vom 9. Oktober 2013 erfolgte. Diese ist jedoch einem anderen Projekt zugeordnet, dieses Mal dem Bau der Verbrennungslinie KHKW 2.³⁵⁰ 222

Schliesslich decken sich auch die in der E-Mail an die Firma D veranschlagten Beträge mit einer später erstellen Übersicht der dieser Firma ausgerichteten Beträge für den Bau. Aus 223

³⁴³ E-Mail Projektleiter an zuständiges GL-Mitglied und weiteren Mitarbeiter ERZ vom 1. Oktober 2013.

³⁴⁴ E-Mail Projektleiter an Geschäftsleitung der Firma D vom 7. Oktober 2013.

³⁴⁵ Offerte der Firma C vom 10. Oktober 2013.

³⁴⁶ E-Mail Projektleiter an Geschäftsleitung Firma D vom 7. Oktober 2013 mit Anhang.

³⁴⁷ Offerte der Firma B für Bauingenieurleistungen vom 9. Oktober 2013.

³⁴⁸ Bestellung ERZ an Firma B vom 11. Oktober 2013.

³⁴⁹ Ausgabenbewilligung und Vergabe vom 11. August 2014 an Firma B betr. Statische Berechnungen an Gebäuden.

³⁵⁰ Übersicht über Bauingenieuraufträge Firma B vom 16. September 2015, S. 2 unten.

dieser lassen sich die drei in der E-Mail erwähnten Beträge (80 000 Franken, 75 000 Franken, 60 000 Franken) ablesen.³⁵¹

Diese Vorgänge werfen Fragen auf: Warum schrieb der Projektleiter die am Bau beteiligten Unternehmen an, und diese verfassten in der Folge Pauschalofferten in den von ERZ vorgängig festgelegten Höhen? Diese Frage führt die PUK ERZ zur folgenden Vermutung: Bei sämtlichen Beträgen handelt es sich um bereits aufgelaufene Honorarkosten für den Bau, die auf das Projektierungskonto bzw. auf andere Projekte umgelegt werden sollten. Dazu lud man die erwähnten Firmen sozusagen zu Offertstellungen für bereits erbrachte Leistungen ein.

224

Auf diese Vorgänge angesprochen, führte das zuständige GL-Mitglied in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ aus, dass es die E-Mail vom 1. Oktober 2013 nicht beantwortet habe und es folglich keine entsprechende Anweisung von ihm gegenüber dem Projektleiter gegeben habe.³⁵² Die PUK ERZ hat in der Folge versucht, Einsicht in den E-Mail-Verkehr der Periode vom 1. bis 7. Oktober 2013 zu erhalten. Gemäss Rückmeldung der OIZ existieren für diese Zeitspanne keine Daten mehr.³⁵³ Auf Grund der Aktenlage kann daher nicht von einer solchen Anweisung durch das zuständige GL-Mitglied ausgegangen werden. Belegt ist lediglich, dass der Projektleiter am 1. Oktober 2013 eine E-Mail mit dem erwähnten Wortlaut verfasst hat.

225

2.6.3.4 Versuchte Nutzbarmachung von Mitteln der « Holding »

Die Erkenntnis, dass Mittel fehlen, hatte zur weiteren Folge, dass das Besuchszentrum in der angedachten Form und durch den in der Volksabstimmung gesprochenen Objektkredit nicht mehr zu finanzieren war. Das führte zum Versuch, die Kosten für das Besuchszentrum aus anderweitigen Quellen zu decken. Im Protokoll der Sitzung des Projektsteuerungsausschusses des Kopfbbaus vom 21. Februar 2013 ist dazu Folgendes aufgeführt:

226

«[Die Leiterin des Dienstleistungsbereichs Kommunikation] erkundigt sich nach dem effektiv vorhandenen Budget für das Projekt «Besuchszentrum». Gemäss [Projektleiter] kann dies erst im 2014 nach Fertigstellung LGZ genau definiert werden. Es gibt zum jetzigen Zeitpunkt keine Planungssicherheit hinsichtlich Grösse und Budget für die drei Projekte.»³⁵⁴

³⁵¹ Zusammenstellung Kosten Firma D, Datum und Ersteller unbekannt.

³⁵² EV PUK ERZ des zuständigen GL-Mitglieds, Zeilen 293–304.

³⁵³ E-Mail-Verkehr zwischen TED und OIZ vom Februar 2020.

³⁵⁴ Protokoll Steuerungsausschuss Empfang / Besuchszentrum / Personalrestaurant vom 21. Februar 2013.

Aus dem später verabschiedeten Projektbeschrieb geht hervor, dass die GL sich im Mai 2013 bereit erklärte, maximal 2 Millionen Franken für die Gestaltung des Besuchszentrums inkl. Empfangsbereich auszugeben.³⁵⁵ Den GL-Protokollen vom Mai 2013 ist indes kein solcher Entscheid zu entnehmen. Später vermerkt ein GL-Protokoll, die Projektsteuerungsgruppe habe das Grobkonzept des Besuchszentrums am 29. Mai 2013 verabschiedet.³⁵⁶ Gemäss einem weiteren GL-Protokoll vom 27. August 2014 führte ERZ zwischenzeitlich eine Machbarkeitsanalyse und einen Wettbewerb durch.³⁵⁷ In dieser Phase wurde nochmals deutlich, dass keine Mittel aus dem Objektkredit der Volksabstimmung mehr übrig bleiben.³⁵⁸ An einer am 27. August 2014 vor der GL gehaltenen Präsentation wurde in Bezug auf die fehlenden Gelder für das Besuchszentrum folgende Beschaffungsmöglichkeit angeregt: «Budgetierung auf übergeordneten Aufträgen (alle ERZ-Mandanten ausser Holding) auf der Kosten 31800243 «Honorare für Ingenieurberatung» und 31410001 «Unterhalt/Reinigung von Liegenschaften». Aus derselben Präsentation geht auch hervor, dass dies ein Risiko darstelle, weil die «politische Akzeptanz» fehle.³⁵⁹ Diese Einschätzung ist vor dem Hintergrund signifikant, dass das Stimmvolk der Erstellung eines Besucherzentrums zugestimmt hatte. Das verortete Risiko muss sich folglich auf den ordentlichen Budgetprozess beziehen und damit auf die Gesamthöhen der Budgetposten.³⁶⁰

Eine Überprüfung des Budgets 2014 zeigt, dass ERZ für die «mobilen Ausstellungseinrichtungen» einen Betrag von 300 000 Franken ins Budget 2014 einstellen liess – verteilt auf die vier Rechnungskreise von ERZ. Das TED begründete diesen Betrag gegenüber der RPK wie folgt: «Der bauliche Teil des Informations- und Besucherzentrums Hagenholz ist Bestandteil des Investitionskredits für das Logistikzentrum Hagenholz über total 67 Millionen Franken. Das Volk hat über den Kredit im Herbst 2009 abgestimmt. Nicht in diesem Kredit enthalten sind die Kosten für die mobilen Ausstellungseinrichtungen des Informations- und Besucherzentrums. Für deren Finanzierung sind im Budget 2014 erste Mittel eingestellt. Für die Ausstellungseinrichtungen wird ein Ideenwettbewerb durchgeführt.»³⁶¹

³⁵⁵ Projekt Besuchszentrum Wegleitung zur Entscheidungsfindung ERZ GL-Protokoll 27. August 2014, S. 9.

³⁵⁶ Besuchszentrum: Kreatives Konzept mit Multiplex, Präsentation der Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum vom 8. Juli 2015; ergibt sich auch Sitzung Steuerausschuss Empfang / Besuchszentrum / Personalrestaurant, S. 2.

³⁵⁷ ERZ GL-Protokoll vom 27. August 2014, S. 1 und 2.

³⁵⁸ Projekt Besuchszentrum Entscheid für das PSG; GL-Präsentation vom 27. August 2014; ERZ GL-Protokoll vom 27. August 2014.

³⁵⁹ Projekt Besuchszentrum Entscheid für das PSG; GL-Präsentation vom 27. August 2014, S. 9.

³⁶⁰ Projekt Besuchszentrum Wegleitung zur Entscheidungsfindung ERZ GL-Protokoll 27. August 2014, S. 10 und S. 11.

³⁶¹ RPK, Budgetberatung 2013, Fragen und Antworten, S. 3.

Das TED gab der RPK damit zu verstehen, dass die Stimmbevölkerung lediglich dem Besuchs- und Informationszentrum hinsichtlich der «immobilen» Teile zugestimmt habe, nicht aber dessen Ausstattung. Diese Begründung des TED steht gemäss Einschätzung der PUK ERZ im offenen Widerspruch zur Abstimmungszeitung³⁶² und zum späteren Stadtratsbeschluss zur Erhöhung des Objektkredits, der zur «Rettung» des Projekts den nicht gedeckten Endausbau bzw. die Ausstattung nachzufinanzieren versuchte.³⁶³ Diesem Antrag des Stadtrats stimmte der Gemeinderat später zu. Der Stadtrat wirft hierzu in seiner Stellungnahme ein, das Verhalten von Urs Pauli sei zwar in keiner Weise zu beschönigen, allerdings sei festzuhalten, dass der Gemeinderat dem Zusatzkredit zugestimmt habe, obschon er diesen aus verständlichen Gründen hätte ablehnen können.³⁶⁴ Die PUK ERZ erachtet diese Sichtweise als einseitig, da sie lediglich eine Verantwortung bei Urs Pauli und letztlich auch beim Gemeinderat sieht. Die der RPK vorgehend im Wortlaut übermittelte zitierte Begründung für den Zusatzkredit ohne weitere Belege ist aus ihrer Sicht inhaltlich falsch. Anträge zum Budget werden ausnahmslos auf Departementsstufe vorgängig geprüft und erst in einem zweiten Schritt der RPK überstellt. Sofern man der RPK daher den Vorwurf macht, sie hätte diesen Widerspruch in der Begründung im Verhältnis zur Abstimmungsvorlage erkennen müssen, so gilt dieser Vorwurf erst recht für das TED oder den Stadtrat. Wie es dazu kam, dass eine solche Begründung vom Departement an die RPK weitergeleitet worden ist, lässt sich den Stellungnahmen des Stadtrats nicht entnehmen.

Die Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum, präsentierte zusammen mit der Leiterin des Dienstleistungsbereichs Kommunikation und dem Projektleiter an der GL-Sitzung vom 8. April 2015 den Stand der Dinge. Die Finanzierungsweise über das Budget wurde bekräftigt.³⁶⁵ Am 8. Juli 2015 stellte die Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum an einer weiteren GL-Sitzung das Besuchszentrum als «Kreatives Konzept mit Multikomplex» vor. Auch aus dieser Präsentation geht hervor, dass die Finanzierung aus dem 2015 bewilligten Budget erfolge und 1 Million Franken im Budget 2016 zu beantragen sei.³⁶⁶ Schliesslich liegt eine letzte Präsentation vom August 2015 vor;³⁶⁷ Verfasserin ist wiederum die Leiterin

229

³⁶² Abstimmungszeitung zum Logistikzentrum Hagenholz vom 26. September 2010.

³⁶³ STRB Nr. 59 vom 31. Januar 2018.

³⁶⁴ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 228 ff.

³⁶⁵ ERZ GL-Protokoll vom 8. April 2015, S. 3.

³⁶⁶ Besuchszentrum: Kreatives Konzept mit Multiplex, Präsentation der Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum vom 8. Juli 2015.

³⁶⁷ Projekt Besuchszentrum, Auftragserteilung und Verrechnung, Präsentation der Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum vom August 2015.

Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum. Zur Finanzierung des Projekts sind folgende Sätze zu lesen:

- *«Das Projekt ist ohne Weisung/Verfügung und ohne öffentliche Ausschreibung aufzugleisen.»*
- *«Die Ausgabenbewilligung und die Vergaben erfolgen durch den Direktor ERZ.»*
- *«Die Kosten werden auf der laufenden Rechnung gebucht.»*

Zu den Rahmenbedingungen der Auftragserteilung ist Folgendes festgehalten:

- *«keine schriftlichen Offerten einholen»*
- *«Die Aufträge zwischen ERZ und den Lieferanten (inkl. Untertierlieferanten) werden nicht dokumentiert.»*
- *«einfache Aufträge auf Zusehen erteilen (< CHF 100'000)»*
- *Die Bestellungen geben keine konkrete Hinweise auf das Besuchszentrum.»*

Es ist unklar, ob diese Präsentation jemals vorgetragen worden ist, und, falls ja, vor welchem Personenkreis. Aus den GL-Protokollen ist dies jedenfalls nicht ersichtlich. Im September 2015 wurde das Projekt gestoppt.³⁶⁸ Die PUK ERZ kann gegenüber untergeordneten Mitarbeitenden an diesem Teilprojekt keine Vorwürfe erheben. Gerade die Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum handelte gemäss Einschätzung der PUK ERZ auf Anweisung ihrer Vorgesetzten, und ihre Einwände wurde nicht gehört.

230

Diese Präsentationen zeigen auf, dass für das Besuchszentrum Mittel ausserhalb des Objektkredits gesucht worden sind. Der Versuch, Mittel aus anderweitigen Konti für das Besuchszentrum verfügbar zu machen, war der GL und Urs Pauli nicht nur bekannt, vielmehr leiteten sie diesen selbst in die Wege.

231

Urs Pauli äusserte sich schon im Rahmen der Administrativuntersuchung Stokar + Partner zur Überschreitung des Objektkredits des LGZ. Er führte damals aus:

232

«Die drei verantwortlichen Mitarbeitenden waren angetrieben von ihrem Ehrgeiz, das Projekt zeitgerecht und noch vor ihrer Pensionierung vollenden zu können. Sie wollten das Beste für das Projekt, für ERZ und für die Stadt Zürich; – leider war das Beste zum Teil falsch. Als ich am 19. Dezember 2012 darüber informiert wurde, dass eine Überschreitung

³⁶⁸ STRB Nr. 59 vom 31. Januar 2018, S. 3.

des Budgetrahmens drohte, beauftragte ich sie, 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. Rückblickend betrachtet, war mir zu wenig bewusst, dass ich die drei Verantwortlichen damit wohl einem zu grossen Druck aussetzte, welcher sie dazu verleitete, den Rahmen des Zulässigen zu überschreiten.»³⁶⁹

In einer seiner Einvernahmen vor der PUK ERZ machte er eine Aussage, die in eine ähnliche Richtung zielte: «Und jetzt kam plötzlich der Aufruf nach neuen Mitteln. Wisst ihr was. Jetzt haben wir nicht mehr zur Verfügung. Es wird mit diesem Geld durchgezogen. Dann spart ihr gefälligst. Punkt.»³⁷⁰

Diese Vorgänge zeigen, dass Urs Pauli entgegen seinen Aussagen selbst in den Prozess der Beschaffung von Mitteln aus anderen Quellen für das Besuchszentrum involviert war und selber zumindest versucht war, den Rahmen des Zulässigen mit zu überschreiten. Gemäss Ruth Genner teilte ihr Urs Pauli mit, dass das Besuchszentrum nicht finanzierbar sei. Sie sei nicht davon ausgegangen, dass es eines Nachtragskredits bedürfe – dies, obwohl sie darüber in Kenntnis gesetzt worden war, dass das Besuchszentrum, das explizit im Objektkredit miteingeschlossen war, nicht mehr finanzierbar war. Sie sei davon ausgegangen, dass es interne Verschiebungen gebe, aber dass die Gesamtweisung überschritten worden sei, habe sie nicht gewusst. Die PUK ERZ erblickt darin ein zu hinterfragendes Verständnis der finanziellen Situation.³⁷¹ Wenn die Problematik durch Verschiebungen hätte behoben werden können, dann wäre das Besuchszentrum finanzierbar gewesen. Dies war aber offenbar nicht der Fall.

2.6.3.5 Umbau Personalrestaurant

Die Untersuchungen der PUK ERZ haben Ungereimtheiten im Zusammenhang mit dem Umbau des Personalrestaurants von ERZ auf dem Areal Hagenholz zutage gefördert. Dem geht eine längere Vorgeschichte voraus. 2009 wurde ERZ durch einen Stadtratsbeschluss beauftragt, das Personal für den Betrieb des Restaurants nicht länger temporär, sondern fest anzustellen. Anstoss dieses Stadtratsbeschlusses war eine vom Gemeinderat erteilte

³⁶⁹ Stellungnahme von Urs Pauli zum Bericht von Stokar + Partner AG, S. 2 und S. 3.

³⁷⁰ EV PUK ERZ von Urs Pauli II, Zeilen 264–266.

³⁷¹ EV AU Poledna von Ruth Genner, Frage 43.

Auflage.³⁷² Ursprünglich war die Produktion der Verpflegungsstätten auf drei Standorte verteilt. Mit dem Bau des LGZ ging der Beschluss einher, die ganze Infrastruktur auf dem Areal Hagenholz zusammenzuziehen.³⁷³ In der Weisung des Stadtrats³⁷⁴ an den Gemeinderat³⁷⁵ zum Objektkredit des LGZ wurde das Personalrestaurant explizit als Teil der Vorlage erwähnt. In der Abstimmungszeitung hingegen fand das Personalrestaurant keine Erwähnung mehr.³⁷⁶

Am 10. Juli 2013 verabschiedete der Stadtrat eine zusätzliche Weisung für einen Objektkredit von 1,8 Millionen Franken für den Umbau des Personalrestaurants.³⁷⁷ In der stadträtlichen Weisung wurde dargelegt, weshalb der Umbau des Personalrestaurants nicht mehr Teil der Gemeindebeschlusses zum Objektkredit für das Logistikzentrum sei. Der Stadtrat begründete die Abgrenzung vom bereits durch die Stimmbevölkerung genehmigten Objektkredit so: *«Die Ausgaben für die Anpassungen der Kücheninfrastruktur des Personalrestaurants Hagenholz sind nicht Bestandteil des am 26. September 2010 von den Stimmberechtigten der Stadt bewilligten Objektkredits von 72,1 Millionen Franken für den Bau eines Logistik- und Rechenzentrums auf dem Areal der Kehrichtverbrennung Hagenholz. In diesem Objektkredit sind lediglich gastrospezifische Ausgaben enthalten, die im Zusammenhang mit dem Neubau des Logistik- und Rechenzentrums stehen und für die Erweiterung des Restaurantbereichs um die beiden jetzigen Vortragsräume benötigt werden.»*³⁷⁸

Dieser Darstellung diametral gegenüber steht die Aussage des Leiters Abteilung Gastro + Event und Mitglied des Steuerungsausschusses für das Projekt Umbau Personalrestaurant, dass der Projektleiter des Projekts LGZ im Rahmen des LGZ-Projekts für das Personalrestaurant 2,5 Millionen Franken eingestellt habe.³⁷⁹ Diese Absicht geht auch aus der Projektidee für das Personalrestaurant vom Oktober 2012 hervor.³⁸⁰ Zu diesem Zeitpunkt ging man im Projektleitungsteam davon aus, dass das Personalrestaurant Teil der Vorlage an

236

237

³⁷² STRB Nr. 421 vom 1. April 2009, Planstellenschaffung bei den Organisationseinheiten Abwasser und Abfall.

³⁷³ ERZ GL-Protokoll vom 18. August 2010, S. 3.

³⁷⁴ STRB Nr. 1610 vom 9. Dezember 2009, Objektkredit von 72,1 Millionen Franken für das Logistikzentrum Hagenholz, Abschnitt 2.6.

³⁷⁵ Weisung Nr. 460 des Stadtrats an Gemeinderat vom 9. Dezember 2009, Objektkredit von 72,1 Millionen Franken für das Logistikzentrum Hagenholz, Abschnitt 2.6, GR Nr. 2009/588.

³⁷⁶ Abstimmungszeitung zum Logistikzentrum Hagenholz vom 26. September 2010.

³⁷⁷ STRB Nr. 626 vom 10. Juli 2013, Anpassung der Infrastruktur der Küche des Personalrestaurants Hagenholz an die aktuellen Vorschriften, Objektkredit.

³⁷⁸ STRB Nr. 626 vom 10. Juli 2013, E. 4.

³⁷⁹ EV AU Poledna des Leiters Abteilung Gastro + Event, Frage 9.

³⁸⁰ Projektidee: Bauliche Anpassungen Personalrestaurant HH.

die Stimmbevölkerung sei. Diese Einschätzung erfuhr dann offensichtlich seitens ERZ eine Veränderung.

In einer Präsentation zum Stand des Projekts «Personalrestaurant Hagenholz» zuhanden der GL-ERZ vom 7. Mai 2015 ist wörtlich zu lesen: *«Zusätzlicher Kredit gemäss Weisung 626 wird beantragt bzw. bewilligt. Diese Weisung wurde erstellt, um möglichst viel zusätzliches Geld für den Umbau zu beschaffen. Zusätzlich sollte das Budget des LGZ damit entlastet werden.»*³⁸¹ Im Weiteren geht aus dieser Präsentation klar hervor, dass die Kreditsumme von 1,8 Millionen Franken keiner klaren Kostenkalkulation entsprach, sondern folgendem Zweck diene: *«Posten wurden logisch aufgeteilt, dass diese durch den Stadtrat als bewilligungsfähig eingestuft werden konnten.»*

238

Laut der kreditschaffenden Weisung des Stadtrates waren für die Betriebseinrichtungen insgesamt 440 000 Franken vorgesehen. Die Vergabe erfolgte durch eine Verfügung des VTE an die Firma, welche in der Ausschreibung als einzige ein gültiges Angebot abgab, *«den aktuellen Marktbedingungen entsprechend»* über 870 341 Franken.³⁸² Das Angebot war also rund doppelt so teuer wie der vom Stadtrat bewilligte Kredit. In diesem Zusammenhang erscheint es widersinnig, dass in der Präsentation vom 7. Mai 2015 zusätzlich ausgeführt wird, man habe *«[v]iel Geld von der Einrichtung im Gebäude versteckt.»*³⁸³ Diese Aussage zeigt auf, dass der Vorgang seitens des Departements nicht mit Aufmerksamkeit begleitet wurde. Wie hätte sonst ERZ eine Vergabe beantragen können, die doppelt so hoch war wie der bewilligte Kredit, um dann Teile der entsprechenden Ausgabe in der Kreditabrechnung gleich wieder unter einem anderen Kostenpunkt zu verbuchen, was zu einer Verschiebung von Kosten führte?

239

Gemäss Einschätzung der PUK ERZ wurde der Kredit für das Personalrestaurant 2013 eingeholt, weil den Projektverantwortlichen damals bereits bewusst war, dass der Objektkredit für das LGZ nicht ausreichend sein würde.³⁸⁴ Dazu trug unter anderem auch das Personalrestaurant bei, da die GL ERZ bereits im Januar 2013 für dieses Teilprojekt mit Gesamtkosten von 4,1 Millionen Franken rechnete.³⁸⁵ Am 11. November 2013 wurde der entsprechende Projektantrag vorgelegt und anschliessend u. a. von Urs Pauli, dem projekt-

240

³⁸¹ Präsentation «Stand Projekt Personalrestaurant Hagenholz», 7. Mai 2015, S. 4.

³⁸² Verfügung VTE Nr. 165 vom 22. September 2014, Anpassung der Infrastruktur der Küche des Personalrestaurants Hagenholz an die aktuellen Vorschriften, Vergabe.

³⁸³ Präsentation «Stand Projekt Personalrestaurant Hagenholz», S. 10.

³⁸⁴ Variantenübersicht Firma C.

³⁸⁵ ERZ GL-Protokoll vom 30. Januar 2013, S. 1.

verantwortlichen GL-Mitglied und dem für die Finanzen zuständigen GL-Mitglied für gut befunden und unterzeichnet. Der Projektantrag beinhaltete Kosten von rund 4,3 Millionen Franken, aufgeteilt auf 1,7 Millionen Franken aus dem Objektkredit für das Personalrestaurant und 2,6 Millionen Franken aus dem Objektkredit LGZ, wobei der Anteil aus dem Objektkredit LGZ noch unsicher war. «Auf Grund der finanziellen Situation des LGZ ist abzuwarten, wie viel Geld für den Umbau effektiv zur Verfügung steht. Dieses Budget kann erst nach Abschluss des LGZ per 31.03.2014 definitiv gesprochen werden.»³⁸⁶

In seiner Präsentation von 2015 erwähnte der Leiter Abteilung Gastro + Event noch ausstehende Kosten für das Personalrestaurant, welche nicht mehr vollumfänglich durch den Kredit aus dem Jahr 2013 gedeckt werden konnten. An diesem Punkt stellte das für den Bereich Abwasser zuständige GL-Mitglied in Aussicht, aus dem Bereich Abwasser 150 000 Franken zu sprechen (voraussichtlich aus der laufenden Rechnung), unter der Voraussetzung, der Bereich Abfall revanchiere sich in den kommenden Jahren im selben Umfang.³⁸⁷ Ob das für den Bereich Abfall zuständige GL-Mitglied diesem «Deal» zugestimmt hat, ist unbekannt. Dieses Vorgehen führt vor Augen, dass man innerhalb von ERZ von der irrigen Annahme ausging, Budgetpositionen seien frei verfügbare Beträge, die je nach Gutdünken und Bedarf verschoben werden könnten.

Grund für die gewachsenen Kosten war die wenig stringente Planung. Das hatte zunächst einen organisatorischen Grund: Die Zweiteilung der Leitung zwischen dem Leiter Abteilung Gastro + Event für die Küche und dem Projektleiter Bau LGZ für den Bau. Der Leiter Abteilung Gastro + Event beklagte sich, dass er vom Projektleiter Bau LGZ kaum Informationen erhalten habe und über die finanzielle Situation im Unklaren gelassen worden sei.³⁸⁸ Seiner Meinung nach habe auch der Projektleiter Bau LGZ in keinem Moment einen Überblick über die Kosten gehabt, sondern habe einfach die notwendigen Aufträge vergeben, ohne vorgängig Offerten einzuholen.³⁸⁹ Sinnbildlich für die chaotische Planung ist der plötzliche Wechsel von der ursprünglich beauftragten Firma zur Firma D ohne für die PUK ERZ ersichtlichen Grund.³⁹⁰

³⁸⁶ Projektantrag Personalrestaurant, S. 9.

³⁸⁷ Präsentation «Stand Projekt Personalrestaurant Hagenholz», S. 12.

³⁸⁸ EV PUK ERZ des Leiters Abteilung Gastro + Event, Zeilen 389–392 sowie Zeilen 289–290 und Zeilen 457–460.

³⁸⁹ EV PUK ERZ des Leiters Abteilung Gastro + Event, Zeilen 195–196 und Zeilen 815–818.

³⁹⁰ Vgl. dazu auch die EV PUK ERZ des Leiters Abteilung Gastro + Event, Zeilen 171–177.

Ein weiterer Grund für die wenig stringente Planung war die direkte Einflussnahme von Urs Pauli auf das Projekt. Wiederholt sprach er sich für aufwändigere Varianten aus. So verlangte er ein Restaurant mit «*Erlebniskastronomiecharakter*»³⁹¹ oder auch einen Kiosk.³⁹² Obschon diese Ideen schliesslich nicht umgesetzt wurden, verursachten sie Kosten und Verzögerungen in der Planung. Auch war es Urs Pauli wichtig, dass während des Umbaus für das Personal ein Provisorium zur Verfügung gestellt wurde – dies obschon die Angestellten gleichzeitig Lunch-Checks beziehen konnten und dadurch auch während des Umbaus zu doppelten Vergünstigungen kamen.³⁹³

243

Der Stadtratsbeschluss zum Personalrestaurant wirft die Frage auf, ob diese nachträgliche Gewährung eines Kredits durch den Stadtrat nicht dem Prinzip der Einheit der Materie zuwiderliefe. Dieses verpflichtet die Behörden, «*[...] zusammenzufassen, was sachlich zusammen gehört [...]*»³⁹⁴ In der Abstimmungszeitung ist das Personalrestaurant nicht mehr aufgeführt. Im ergänzenden Beschluss des Stadtrats vom 10. Juli 2013 ist demgegenüber wieder die Rede davon, dass im durch das Stimmvolk beschlossenen Objektkredit «*[...] lediglich gastrospezifische Ausgaben enthalten [...]*» seien, «*[...] die im Zusammenhang mit dem Neubau und für die Erweiterung des Restaurantbereichs um die beiden jetzigen Vortragsräume [...]*» stünden.³⁹⁵ Diesem Satz mangelt es in höchstem Mass an Verständlichkeit, und er verlangt nach einer Interpretation: Vermutlich wollte der Stadtrat damit zum Ausdruck bringen, dass der Umbau des Personalrestaurants Teil des von den Stimmberechtigten bewilligten Objektkredits war, die neu einzubauende Kücheninfrastruktur hingegen nicht. Dem steht die Baudokumentation entgegen, die auch der SK TED/DIB vorgelegen hatte: Diese vermerkte einen Betrag von 150 000 Franken für die Position «*Kücheneinrichtungen*».³⁹⁶

244

³⁹¹ ERZ GL-Protokoll vom 28. Januar 2015, S. 2.

³⁹² EV PUK ERZ des Leiters Abteilung Gastro + Event, Zeilen 239–243.

³⁹³ ERZ im Wandel: Preise Personalrestaurant

³⁹⁴ Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 98.

³⁹⁵ STRB Nr. 626 vom 10. Juli 2013, E. 4.

³⁹⁶ Baudokumentation Vorprojekt Plus aus dem Jahre 2008, S. 29.

Der Stadtrat führt in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ aus, er sei auch in dieser Weisung absichtlich getäuscht worden, und hält fest, die in Unkenntnis der Vertuschung angestellten Erwägungen seien nachvollziehbar.³⁹⁷ Zusammenfassend macht der Stadtrat damit geltend, dass ihn keinerlei Verantwortung trifft. Zum Zeitpunkt, als der betreffende STRB Nr. 626 vom 13. Juli 2014 erging, war auf Stufe Departement die finanzielle Schieflage rund um den Bau des Logistikzentrums bekannt. Ein solcher Weisungsentwurf hätte bei dieser Ausgangslage vertieft geprüft werden müssen. Aus Sicht der PUK ERZ ist dies unterblieben, obwohl es möglich gewesen wäre. Der PUK ERZ war das Erkennen der Schwachstellen an dieser Weisung sogar als verwaltungsexterne Stelle im Nachgang möglich. In seiner Stellungnahme geht der Stadtrat auch nicht auf den von der PUK ERZ angeführten Beleg der Baudokumentation und das oben angeführte Argument zur Position «Kücheneinrichtungen» im Betrag von 150 000 Franken ein. Bei näherem Hinschauen ist auch der im Beschluss des Stadtrats erwähnten Verweis auf die «gestiegenen gesetzlichen Hygieneanforderungen der Lebensmittelverordnung (LMV)» unklar. Es ist nicht nachvollziehbar, welche Verordnung auf welcher Ordnungsebene damit gemeint ist.³⁹⁸ Im Übrigen verweist der Stadtrat auf die Rückweisung verschiedener Stadtratsanträge, die ebenfalls das Personalrestaurant betrafen. Belege für diese Behauptung hat er keine vorgelegt. Bei solchen Rückweisungen wäre im Einzelfall überdies genau anzugeben, welche Motive und Personen dafür ausschlaggebend gewesen sind. Geht man davon

³⁹⁷ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 235 ff.: «Der Stadtrat stimmt mit der PUK ERZ insofern überein, als beim Umbau des Personalrestaurants aufgrund dieser neuen Erkenntnisse davon auszugehen ist, dass die wirklichen Hintergründe dem Stadtrat nicht offengelegt wurden. Es ist für den Stadtrat erschütternd zu lesen, dass Kosten so logisch aufgeteilt werden sollten, damit «diese durch den Stadtrat als bewilligungsfähig eingestuft werden konnten» (RZ 238). Dies zeigt deutlich, dass auch bei dieser Weisung, die dem STRB Nr. 626 vom 10. Juli 2013 zugrunde lag, bewusst verschleiert wurde. Der in RZ 244 und auch schon in RZ 236 zitierte Satz in der Weisung des Stadtrats brachte aus der damaligen Sicht des Stadtrats (ohne Kenntnis der Vertuschungsmanöver) nachvollziehbar zum Ausdruck, dass hier keine Einheit der Materie vorliegt. Es trifft nicht zu, wie in RZ 236 festgehalten, dass der Umbau des Personalrestaurants nicht mehr Teil des Gemeindebeschlusses zum Objektkredit für das Logistikzentrum hätte sein sollen. Der Stadtrat hat in den Erwägungen lediglich festgehalten, dass die Ausgaben für die Anpassungen der Kücheninfrastruktur des Personalrestaurants Hagenholz nicht Bestandteil des am 26. September 2010 vom Volk bewilligten Objektkredits seien. Es wurde aber erwähnt, dass im vom Stimmvolk bewilligten Kredit lediglich gastrospezifische Ausgaben enthalten seien, die im Zusammenhang mit dem Neubau des Logistik- und Rechenzentrums stehen und die für die Erweiterung des Restaurantbereichs um die beiden Vortragsräume benötigt würden. Dies stellt ein verständliches Splitting dar. Die Aussagen waren für den Stadtrat also genügend klar für die Annahme, dass hier keine Einheit vorliegt und dass diese Ausgaben, die zum Teil auch gebunden waren, bewilligt werden konnten. Sie wurden in der Ausgangslage auch mit gestiegenen gesetzlichen Hygieneanforderungen der Lebensmittelverordnung begründet. Liest man die Mängelliste, so sind auch hier vor allem gebundene Ausgaben enthalten. Dass der Stadtrat einen Objektkredit bewilligte, hängt damit zusammen, dass sich ein Splitting in neue und gebundene Ausgaben dann erübrigt, wenn der Kredit unter zwei Millionen Franken liegt.»

³⁹⁸ Es wurde keine Ordnungsnummer angegeben. Die LMV auf Bundesebene beispielsweise wurde per 2006 aufgehoben.

aus, dass der separate Stadtratsbeschluss tatsächlich dem Prinzip der Einheit der Materie zuwiderlief, wäre dieser Kredit dem Gemeinderat zu unterbreiten gewesen.³⁹⁹

2.7 Umbau Klärbecken Werdhölzli

2.7.1 Problematik der Finanzkompetenzen

Die AU Poledna hat sich vertieft dem Umbau der vier Klärbecken auf dem Areal Werdhölzli auseinandergesetzt. Sie geht davon aus, dass der Umbau der vier Klärbecken hätte zusammengerechnet und dem Gemeinderat vorgelegt werden müssen.⁴⁰⁰ In Ergänzung dieser Erkenntnisse, welche die PUK ERZ über weite Strecken teilt, kann Folgendes festgehalten werden: 245

Das Umbauprojekt wurde durch drei separate Kredite bewilligt: Der erste Kredit umfasste den Fischteich und wurde durch den damalige VTE Martin Waser verfügt.⁴⁰¹ Der zweite Kredit umfasste den Naherholungs- und Reinigungsteich und wurde durch den Stadtrat beschlossen.⁴⁰² Der dritte Kredit umfasste den Naturteich und wurde wiederum durch den VTE gesprochen.⁴⁰³ Die Gesamtsumme aller Kredite betrug knapp 4 Millionen Franken.⁴⁰⁴ 246

Hierbei handelte es sich nicht um eine gebundene Ausgabe. Weder in den Verfügungen noch in der Weisung war von gebundenen Ausgaben die Rede. Zwar findet sich in der Weisung der Hinweis «*im Sinne der gesetzlichen Nachsorgeverpflichtung*».⁴⁰⁵ Dieser stammt jedoch aus der Terminologie des Deponieunterhalts, die an dieser Stelle keine Bedeutung hat. Die vier ehemaligen Klärbecken wurden einer neuen Aufgabe zugeführt, für die ERZ keinen gesetzlichen Auftrag besass. 247

³⁹⁹ Art. 5 Abs. 3 Satz 2 aFVO. Siehe z.B. STRB Nr. 59 vom 31. Januar 2019 betr. Erhöhung Objektkredit LGZ.

⁴⁰⁰ AU Poledna, N 731.

⁴⁰¹ Verfügung VTE Nr. 163 vom 12. August 2003, Umnutzung Teilstufe.

⁴⁰² Weisung zu STRB Nr. 97 vom 26. Januar 2005, Umnutzung der Nachklärbecken Nordwest und Nordost.

⁴⁰³ Verfügung VTE Nr. 123 vom 18. April 2006, Renaturierung des Nachklärbeckens Südwest.

⁴⁰⁴ Gottfried Neuhold äussert sich in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht zum Umbau der Klärbecken Werdhölzli. Zu den finanzrechtlichen Kritikpunkten der PUK ERZ äusserte er sich nicht, jedoch führte er sachliche Gründe für den Umbau der Becken an: «*Das Klärwerk Werdhölzli liegt in einem äusserst sensiblen Quellenschutzgebiet. Ein Demolieren und Entfernen der grossen Betondecken wäre ein sehr grosses Risiko gewesen. Hätte, könnte, sollte, wollte, Alle waren begeistert und auf Besuch, Stadtrat, Gemeinderat, diverse Institutionen im in und Ausland, mehrere Auszeichnungen,... Der Versuch, der Natur ein wenig zurückzugeben, ist gelungen. Tatsache ist, dass diese Becken ca. 20 Jahre nicht in Betrieb waren, jedoch auch nicht leer obwohl ungenutzt, nämlich gefüllt mit Dreck und Abfall. Die Lösung der vor meiner Zeit Verantwortlichen: Problem erkannt, davongerannt. Zum Glück können diese Becken jetzt nicht verkauft werden.*» (Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 245–251).

⁴⁰⁵ STRB Nr. 97 vom 26. Januar 2005, Umnutzung der Nachklärbecken Nordwest und Nordost.

Die Bewilligung eines Kredits über die Gesamtsumme wäre aus Sicht der PUK ERZ in die Kompetenz des Gemeinderates gefallen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Aufteilung auf drei Kredite überhaupt zulässig war. Ein TED-internes Memo von 2017 hielt unmissverständlich fest: «So gesehen war es verständlich, dass man die Umnutzung des ersten Beckens vom VTE bewilligen liess, denn damals konnte man mit Fug behaupten, es handle sich um einen Versuch. Als man aber 2004 den Beweis hatte, dass die Umnutzung funktioniert und man beschloss, mit den beiden Nachklärbecken (und wohl auch mit dem vierten Becken) gleich zu verfahren, hätte man das Projekt zusammenrechnen müssen. Korrekt wäre eine Erhöhung des VTE-Kredits von Fr. 975 000 (bzw. Fr. 572 000) auf knapp 3 Mio. Franken gewesen. Bei neuen Ausgaben (wovon die Weisung ausging) hätte dies die Zuständigkeit des Gemeinderats bedeutet. Die Umnutzung des vierten Beckens, nur ein Jahr später, hätte eine Krediterhöhung auf 4 Mio. Franken in der Zuständigkeit des Gemeinderats erfordert.»⁴⁰⁶

248

Die Einschätzung der PUK ERZ, dass es sich um ein einziges Projekt handelte, bestätigte auch Urs Pauli: «Und so ist die Idee entstanden, dass man diese Becken halt nutzt und in ein ökologisches Konzept reinpackt. Dann machte man zuerst diesen Fischteich, dann machte man das Biotop und am Schluss den Badeteich für die Mitarbeiter und das vierte Becken ist dann eigentlich diese Schilfkläranlage, die das Badewasser dann da drin reinigt. So ist das entstanden.»⁴⁰⁷

249

Der damalige VTE Martin Waser stellte sich diesbezüglich auf den Standpunkt, dass das Thema des «Aneinanderbindens» erst nach den Divergenzen ums Kongresshaus⁴⁰⁸ überhaupt existierte. «Vorher habe [er] gar nicht gewusst, dass man das machen könnte.»⁴⁰⁹ Dieser Rechtfertigung muss klar widersprochen werden. Im entsprechenden Bericht der RPK⁴¹⁰ zur Beteiligung am Kongresshaus wurde auch von Seiten des Stadtrats, bzw. seines Rechtskonsulenten, das Zerstückelungsverbot⁴¹¹ nicht angezweifelt; die unterschiedliche Rechtsauslegung bezüglich der Beteiligung betraf vielmehr die Differenz zwischen Netto- und Bruttokosten. Die PUK ERZ geht davon aus, dass die gemäss ihrer Einschätzung korrekte Anwendung des Gesetzes bezüglich Ausgabenkompetenz beim STRB Nr.

250

⁴⁰⁶ Memo, Umnutzung Klärbecken Werdhölzli 2003–2006.

⁴⁰⁷ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 1564–1568.

⁴⁰⁸ 2005–2007, siehe Bericht der Rechnungsprüfungskommission (RPK) zur Beteiligung der Stadt Zürich an der Zürich Forum AG vom 20. August 2007, GRB Nr. 2007/312.

⁴⁰⁹ EV PUK ERZ von Martin Waser, Zeilen 159–163.

⁴¹⁰ Bericht der Rechnungsprüfungskommission (RPK) zur Beteiligung der Stadt Zürich an der Zürich Forum AG vom 20. August 2007, GRB Nr. 2007/312.

⁴¹¹ BGE 112 Ia 229.

97 vom 26. Januar 2005 eine andere gewesen wäre. Aus Sicht der PUK ERZ wären daher die vier Becken als Gesamtprojekt dem Gemeinderat zu unterbreiten gewesen, und demzufolge stellt sie sich auf den Standpunkt, dass der Stadtrat und der VTE damit ihre Ausgabenkompetenzen überschritten haben. Dass es gemäss Martin Waser nicht seine Absicht war, den Gemeinderat zu umgehen,⁴¹² mag zwar stimmen, ändert aber nichts am Sachverhalt und am Umstand, dass dieser Vorgang aus Sicht der PUK ERZ problematisch erscheint. Der Stadtrat hält in seiner Stellungnahme fest, dass es sich bei den Begriffen der Einheit der Materie bzw. des Vermengungsverbots bzw. des Zerstückelungsverbots um Begriffe relativer Natur handelt, die ihm sehr weite Gestaltungsspielräume zulassen würden und er damit in diesem Bereich über ein Ermessen verfügt habe, das es der PUK ERZ nicht erlaube, von Fehlern oder Rechtsverstössen zu sprechen.⁴¹³

⁴¹² EV PUK ERZ von Martin Waser, Zeilen 171–173.

⁴¹³ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 245 ff.: *«Hier stellt die PUK ERZ fest, dass «ganz klar Überschreitungen der Ausgabenkompetenzen des Stadtrats und des VTE» vorliegen würden. Der Stadtrat muss dieser Aussage in aller Deutlichkeit widersprechen: Das in einem späteren Zeitpunkt von einer Person, die nicht an der fraglichen Stadtratssitzung teilnahm, erstellte Memorandum (in RZ 248 zitiert) geht in entscheidenden Punkten von Fehlannahmen aus. Es handelt sich denn auch um eine singulär geäusserte Ansicht. Es bleibt unklar, weshalb es nachträglich, Jahre nach den fraglichen Beschlüssen verfasst wurde und vor allem weshalb keinerlei Auseinandersetzung mit der rechtlichen Einschätzung und sachlichen Begründung des Stadtrats stattfindet. Im Memorandum wird behauptet, dass mit den beiden Nachklärbecken und wohl auch mit dem vierten Becken «gleich zu verfahren» sei. Genau dies aber trifft rechtlich nicht zu. Es gelten die nachfolgend zusammengefassten sachlichen Gründe für eine getrennte Behandlung: Wie eingangs erläutert, berücksichtigt die PUK ERZ in dieser Frage zu wenig den Umstand, dass es sich bei den Begriffen der Einheit der Materie bzw. des Vermengungsverbots einerseits und des Zerstückelungsverbots andererseits um Begriffe «relativer Natur» handelt «und die Gewichtung einzelner Teile einer Vorlage und ihres Verhältnisses zueinander zudem eine politische Frage ist», weshalb «den Behörden bei der Ausgestaltung von Vorlagen nach der Rechtsprechung ein sehr weiter Gestaltungsspielraum» zukommt. «An die Einhaltung des Grundsatzes dürfen daher keine überspannten Anforderungen gestellt werden» (Zitate aus BGE 129 I 366 ff.). Andemorts anerkennt die PUK ERZ ausdrücklich solche Spielräume, soweit keine eindeutigen Rechtsnormen bestehen. Dass hier keine strengen Rechtsregeln bestehen und die Behörden in einem gewissen Umfang die Autonomie besitzen, ihre Praxis selber festzulegen, bestätigen auch Kälin/Saladin (in: Rechtsfragen der Ausgabenbewilligung im Kanton Bern, 1986, S. 114). In Kürze möchte der Stadtrat nochmals die sachliche Begründung für die getrennte Behandlung aufzeigen: Es ging bei den Nachklärbecken, entgegen der Annahme im Memo in FN 374 des Berichtsentwurfs, nicht um gleich zu gestaltende Becken. Auch wurden die Becken zeitlich getrennt gebaut und bewilligt, sodass es ohne weiteres möglich war, beispielsweise das zweite Becken abzulehnen, obwohl das erste Becken schon gebaut und eingeweiht war. Die beiden Projekte (erstes Becken und zweites Becken) haben sich also klarerweise gegenseitig nicht bedingt. Es kann von zeitlich gestaffelten Ausbausritten ausgegangen werden, für welche kein zwingender sachlicher Zusammenhang besteht.»*

Martin Waser führt in seine Stellungnahme beinahe identische Einwände gegen die Einschätzung der PUK ERZ an. Er bemerkt zudem, dass der Kreditbeschluss des Stadtrats für das zweite Becken rechtskräftig geworden sei.⁴¹⁴ Dieser Einwand zur Rechtskraft ist unter Berücksichtigung, dass es sich um eine stadträtliche «Ausgabenbewilligung» handelt, äusserst ungenau. Die von der PUK ERZ in N 247 aufgeführten weiteren problematischen Punkte wurden weder durch den Stadtrat noch durch Martin Waser in deren Stellungnahmen aufgegriffen. Zusammenfassend bleibt die PUK ERZ bei ihrer Einschätzung, die sich in Bezug auf die Frage der Zerstückelung mit jener der AU Poledna deckt.⁴¹⁵

Der Umbau der Klärbecken wurde von der ZFK im Rahmen der anschliessenden Kreditabrechnung in mehreren Punkten gerügt. Die ZFK stellte fest, dass mehrere Buchungen (ohne nähere Angaben) auf andere Konten erfolgten als diejenigen, die im Stadtratsbeschluss angegeben waren. Im Weiteren wurde bemängelt, dass die vorgenommenen Abgrenzungen zwischen verschiedenen Projekten nicht nachvollziehbar dokumentiert wurden. Zudem wurde im Allgemeinen eine Differenz zwischen geleisteten und aktivierten Arbeitsstunden für Projekte von ERZ ermittelt, wobei unklar ist, inwiefern der Umbau der Klärbecken davon betroffen war.⁴¹⁶

⁴¹⁴ Stellungnahme von Martin Waser vom 6. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 245 ff.: «Zum Umbau der Klärbecken ist der Bericht insofern zu ergänzen, als der zwingend einzuholende Mitbericht der Finanzverwaltung vom 17. Januar 2005 in Bezug auf das Trennungsverbot keine Einwände aufwies. Wie in den Vorbemerkungen erwähnt, handelt es sich bei der Frage, ob mehrere Ausgaben zusammen zu rechnen sind, nicht um klare Rechtsätze, sondern damals noch um Regeln, die im Wesentlichen vom Bundesgericht entwickelt wurden. Diese sind sinnvoll zu handhaben. Der Einzelfall ist zu berücksichtigen und eine getrennte Behandlung sachlich zu begründen. Die sachliche Begründung, welche im Bericht der PUK überhaupt nicht gewürdigt wird, liegt darin, dass sich die Projekte klarerweise gegenseitig nicht bedingen. Dies zeigt sich schon darin, dass das erste Projekt weit vor der Bewilligung des zweiten Projektes gebaut und bereits eingeweiht wurde und das zweite Projekt vom Stadtrat ohne weiteres hätte abgelehnt werden können. Beide Projekte sind selbständig sinnvolle und nutzbare Anlagen. Auch die Zwecksetzungen waren unterschiedlich: Beim ersten Nachklärbecken ging es um einen Fischteich, bei den Nachklärbecken Nordwest und Nordost bestand der Zweck in einem Nutzen für die ERZ-Mitarbeitenden. Auch technisch war die Umsetzung eine andere: Im Gegensatz zum bereits realisierten Fischteich mit Tiefenfilter im Unterdruck wurde der Klärteich als Filter mit geringer Wassertiefe realisiert und im Überdruck betrieben. Der Beschluss des Stadtrates über den Kredit für das zweite Becken wurde nicht angefochten und ist deshalb formell rechtskräftig geworden. Wenn die PUK in RZ 250 ohne vertiefte Auseinandersetzung mit der sachlichen Begründung der getrennten Behandlung feststellt, dass hier eine ganz klare Überschreitung der Ausgabenkompetenzen vorliege, so ist dies aus den erwähnten Gründen in einer politischen Wertung unangemessen. Wie erwähnt, gibt es gute sachliche Gründe, den in diesem Bereich bestehenden Ermessensspielraum auf andere Weise zu betrachten. Bei einem formell rechtskräftigen, gerichtlich nicht mehr überprüfaren Entscheid von einer klaren Kompetenzüberschreitung zu sprechen, ist aus all diesen Gründen unangebracht. Diese Hinweise sind mir deshalb wichtig, weil die PUK offensichtlich daraus ableitet, dass ich ein problematisches Verhältnis zum Recht habe. Es gehört zum politischen Handeln, Ermessensspielräume dann zu nutzen, wenn sie sachlich gut begründet sind. Diese sachliche Begründung ist im Bericht unbedingt zu erwähnen, um den Eindruck auszuräumen, dass hier bewusst rechtswidrig gehandelt worden sei.»

⁴¹⁵ AU Poledna, N 731.

⁴¹⁶ Revisionsbericht ZFK Nr. 38/2011.

2.7.2 Problematik der vier Rechnungskreise bei ERZ

Der Vorgang rund um den Umbau der vier Klärbecken illustriert auch eine Verwischung der Rechnungskreise und in deren Folge die Existenz von Quersubventionierungen. Die Nutzungsänderung der Klärbecken kam letztlich sämtlichen Mitarbeitenden von ERZ zugute, weshalb eine proportionale Verteilung der Kosten auf die vier Rechnungskreise angemessen gewesen wäre. 252

Eine saubere Trennung der Rechnungskreise ist im ERZ zur Einhaltung der finanzrechtlichen Vorgaben unerlässlich. Im Gegensatz zu anderen Dienstabteilungen der Stadt Zürich weisen sie die Besonderheit auf, dass drei Rechnungskreise – Abfall, Abwasser und Fernwärme – gebührenfinanziert sind und ein vierter, die Stadtreinigung, steuerfinanziert. Für die Festsetzung der Gebühren gilt das Kosten- und Äquivalenzprinzip.⁴¹⁷ Damit das Kostenprinzip garantieren werden kann, braucht es eine saubere Buchhaltung: Leistungen müssen zwingend in der korrekten Höhe in den richtigen Rechnungskreis gebucht werden. Gottfried Neuhold wendet in seiner Stellungnahme ein, es würde bei obenstehenden Ausführungen an einer klaren Trennung zwischen Gebühren (nach Verordnung eingenommen) und Einnahmen, welche auf dem Markt mit Dienstleistung zumeist in Konkurrenz erzielt worden seien, fehlen. Aus seiner Sicht verfüge z.B. die Fernwärme über keine Gebühren und bei Abfall würden geschätzte 40% der Einnahmen von Dritten stammen.⁴¹⁸ Der Einwand hinsichtlich der Einnahmen aus dem freien Markt ist teilweise berechtigt. Die PUK ERZ kritisiert ihrerseits diesen Mangel in der Transparenz bei der Rechnungslegung. Es sei hierzu auf die Ausführungen in N 310 verwiesen. Wäre diese Trennung in der Rechnung vollzogen, müsste man sich auch nicht auf nicht nachprüfbare Schätzwerte – wie von Gottfried Neuhold angestellt – abstützen. Bezüglich Fernwärme teilt die PUK ERZ Gottfried Neuholds die rechtliche Einschätzung zu den Fernwärmeparaten nicht. 253

Die Frage nach der Abgrenzung der Rechnungskreise stellt sich grundsätzlich bereits bei der Organisation von ERZ. Bei ERZ existiert eine zentrale Verwaltung – von Beteiligten oftmals «Holding» genannt –, die ihre Kosten von jährlich knapp 9 Millionen Franken auf die Rechnungskreise aufteilen muss, da sie übergreifende Leistungen für alle vier Rechnungskreise erbringt. Dies geschieht gemäss einem festen Verteilschlüssel.⁴¹⁹ 254

⁴¹⁷ Siehe dazu N 304 ff.

⁴¹⁸ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 253.

⁴¹⁹ Rückfragen RPK Rechnung 2015, 1. Lesung, S. 19.

	Abwasser	Abfall	Fernwärme	Stadtreinigung
bis 2014	37.5 %	37.5 %	11 %	14 %
ab 2015	30 %	45 %	11 %	14 %

Ob dieser Kostenschlüssel die Arbeitsbelastung der Verwaltung auf die verschiedenen Rechnungskreise korrekt abbildet, lässt sich aus einer Aussensicht nicht überprüfen. Eine klare Meinung dazu vertrat der Departementscontroller im Rahmen seiner Einvernahme vor der PUK ERZ: *«Die berühmte Holding, in der die Strukturkosten irgendwohin verwischt wurden. Was ich auch erst bei meinen vertiefteren Recherchen dann sah: Das Financial Engineering fand über die Leistungsverrechnungen und Beziehungen statt z. B. zwischen ERZ und den Beteiligungen, als Stichwort die Fernwärme Zürich AG. Das kann man alles im Bericht nachlesen. Man kann Financial Engineering natürlich auch über die Geschäftsbereiche oder über die Werke betreiben, wenn man die Leistungen geldwert nicht immer ganz so bewertet, was sie wert wären. Da kann man sehr kreativ damit spielen. Ich denke, dass dies auch gemacht wurde. Da haben Sie fast keine Chance.»*⁴²⁰

255

2.8 Werkstattbetriebe

Die vielfältigen Ungereimtheiten bei den Werkstattbetrieben (WB) wurde durch die AU Poledna bereits im Detail beschrieben.⁴²¹ Daneben hat die ZFK 2018 eine ausführliche Sonderprüfung durchgeführt.⁴²² An dieser Stelle wird in knapper Form auf bestimmte finanzrechtliche Aspekte in Verdichtung der Erkenntnisse der AU Poledna und der ZFK eingegangen.

256

Die WB wurden per 1. Juli 2004 operativ und per 1. Januar 2005 rechnungsmässig⁴²³ vom Tiefbauamt (TAZ) zu ERZ verschoben.⁴²⁴ Gemäss Gottfried Neuhold sei dies auf Initiative und Drängen von Martin Waser erfolgt, und die gesamten Abklärungen seien auf Wunsch

257

⁴²⁰ EV PUK ERZ von des Departementscontrollers, Zeilen 565–572.

⁴²¹ AU Poledna, N 574 ff.

⁴²² ZFK Sonderprüfung vom 16. März 2018 zu den Werkstattbetrieben.

⁴²³ Businessplan 1. April 2005.

⁴²⁴ STRB Nr. 1616 vom 3. September 2004.

von Martin Waser ausschliesslich mit Urs Pauli getätigt worden.⁴²⁵ Dem widerspricht Martin Waser in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ. Die Initiative sei von den beiden betroffenen Dienstabteilungen ausgegangen, und er habe erlaubt, dass die Verlegung der Werkstattbetriebe geprüft werden könne. Später habe er dann den Vorschlag einer Verlegung vom TAZ zu ERZ gutgeheissen.⁴²⁶ Finanztechnisch bildeten die WB fortan ein Profit-Center mit eigenem Rechnungskreis innerhalb des Rechnungskreises Abwasser. Zum Zeitpunkt der Übernahme schrieben die WB jedoch hohe Defizite. Für das Jahr 2005 betrug das Defizit fast 4 Millionen Franken.⁴²⁷ Dieses Defizit hätte laut Businessplan bis zum Jahr 2010 in eine schwarze Null umgewandelt werden sollen. Bei einem leichten Anstieg der Kosten sollte eine klare Steigerung der Einnahmen erzielt werden. Dies sollte vor allem durch Dienstleistungen erreicht werden, welche die WB auf dem freien Markt anbieten. Die Einnahmen konnten jedoch nicht im geplanten Ausmass gesteigert werden, und die WB blieben bis zum Schluss defizitär. Seit 2016 stellen die WB jedoch kein eigenes Profit-Center innerhalb des Rechnungskreises Abwasser mehr dar, sondern wurden vollständig in den Rechnungskreis Abwasser integriert. Durch diese rein aus Gründen der Darstellung erfolgte Integration in den übergeordneten Rechnungskreis sind die Defizite ab diesem Zeitpunkt nicht mehr ersichtlich.

Die Gründe für das Defizit waren vielfältiger Natur. Zum einen war – wie beim Oldtimermuseum bereits erwähnt – ein Teil der Belegschaft nicht mehr in der Lage, einen hundertprozentigen Arbeitseinsatz zu leisten. Andererseits waren nur rund 60 % der Angestellten auch wirklich operativ tätig. Dies bestätigte Urs Pauli in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ. Auf die Frage, weshalb daran nichts geändert wurde, gab er widersprüchliche Antworten:

«Wir hatten dort Leute, die 20, 25, 30, teilweise sogar 35 Jahre lang den Rücken krumm gemacht haben für diese Stadt. Das sind Menschen, die haben einfach einen Schaden davongetragen, psychischer Art und körperlicher Art. Dann sagte ich einfach, wenn einer 31 Jahre lang für diese Firma gearbeitet hat und jetzt kann er das nicht mehr auf die Art, wie man das von ihm verlangt, den stelle ich nicht vor die Tür. Das kommt nicht in Frage.»

⁴²⁵ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 376: «Auf Initiative und auf drängen von Stadtrat M. Waser wurde der Transfer zu ERZ vollzogen. Die gesamte Abklärung wurde auf Wunsch von Hrn Waser ausschliesslich mit Hrn Pauli gemacht. Ich wurde jedoch immer laufend informiert. Zum Merken: das war die erste grössere Aktion seitens des StR M.W. an mir vorbei operative Pfähle einzuschlagen.» Martin Waser führt dazu aus, dieser Bemerkung von Gottfried Neuhold müsse klar widersprochen werden. (Stellungnahme von Martin Waser vom 18. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 1 f.).

⁴²⁶ Stellungnahme von Martin Waser vom 18. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 1 f.

⁴²⁷ Beilage zum ERZ GL-Protokoll vom 23. Juni 2010.

Dann muss ich halt einen Zusätzlichen haben und wenn ich halt einen Spezialisten brauche, einen Schweisssspezialisten, dann muss ich halt den Schweisssspezialisten anstellen, ohne dass ich den anderen rausstelle. Das war unter anderem ein Teil dieser Kostensteigerung. Da hätte man vielleicht härter durchgreifen können, aber das ist nicht mein Naturell, das muss ich Ihnen sagen, das haben wir nicht gemacht.»⁴²⁸

«Wenn das die Privatwirtschaft gewesen wäre, wissen Sie was ich gemacht hätte? Ich hätte sofort den Standort gewechselt, ich hätte einen Drittel der Leute entlassen, wäre auf den Markt damit und hätte innerhalb einer vernünftigen Zeit ein Turnover [sic!] geschafft. Aber in der Stadt ist das schwierig.»⁴²⁹

Diese Aussagen zeigen, dass Urs Pauli in der städtischen Regelung einen Nachteil erblickt, weil sie Leute, die er entlassen müsste, nicht entlässt. Andererseits sieht er die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten als gute Tat, weil er damit die Leute gerade nicht entlassen musste. Es ist anzumerken, dass Entlassungen in der Stadt Zürich durchaus möglich sind. Und für Mitarbeitende, welche nur noch eingeschränkt arbeitsfähig sind, gibt es mindestens seit 2007 ein städtisches Case Management. 259

Ausserdem belasteten die hohen Mietkosten von jährlich knapp 1 Million Franken das Budget der WB stark. Zusätzlich wurde intern ein Kontokorrentzins auf das aufgelaufene Defizit verrechnet, der sich von Jahr zu Jahr stärker auf das Budget der WB auswirkte. Schliesslich ist davon auszugehen, dass Dienstleistungen erbracht wurden, welche dem Budget der WB nicht gutgeschrieben wurden.⁴³⁰ 260

Umgekehrt wurde das Budget von Beginn an entlastet, indem die meisten von ERZ zentral erbrachten Dienstleistungen («Holdingkosten» der zentralen Dienste) den WB nicht verrechnet wurden. Später kamen weitere Erleichterungen hinzu, insbesondere als die Liegenschaft 2016 von ERZ übernommen und keine Miete mehr weiterverrechnet wurde. Seit 2013 wurden auch keine Kontokorrentzinsen mehr belastet. Darüber hinaus wurde die Rechnung 2015 geschönt, indem die Bereiche Abfall und Stadtreinigung den WB ein «Infrastruktorentgelt» von 1,24 Millionen Franken entrichteten.⁴³¹ Dies lässt seitens der PUK ERZ den Schluss zu, dass die bis 2013 vorgelegten Zahlen ein einigermaßen verlässliches Bild der finanziellen Lage wiedergeben. Für die Phase ab 2014 kann gemäss Einschätzung 261

⁴²⁸ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 1745–1755.

⁴²⁹ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 1725–1728.

⁴³⁰ EV PUK ERZ von Urs Pauli II, Zeilen 1366 ff.

⁴³¹ AU Poledna, N 604, ZFK Sonderprüfung der Werkstattbetriebe vom 16. März 2019, S. 6.

der PUK ERZ nicht mehr von einer transparenten Rechnungslegung ausgegangen werden, sondern von buchhalterisch «frisierten» Zahlen.

Auf der Einnahmeseite ist festzustellen, dass sich die Offerten- und Rechnungsstellung der WB nicht an den realen Kosten der WB orientierten, sondern am Markt. Da ein Grossteil der erbrachten Leistungen zu einem Pauschalpreis verrechnet wurden und eine Vollkostenrechnung fehlte, ist es schwierig zu sagen, welche Aufträge kostendeckend waren und welche nicht.

262

Das 2015 bezahlte Infrastrukturentgelt aus den Rechnungskreisen Abfall und Stadtreinigung ist kritisch zu hinterfragen: Die WB stellten einen Betrieb fast rund um die Uhr sicher und sorgten so bei Problemen für kurze Standzeiten der Fahrzeuge in den leistungsbeziehenden Dienstabteilungen. In diesem Sinn konnte es durchaus legitim sein, diese Leistungsbereitschaft entsprechend in Rechnung zu stellen. Der dafür bezahlte Preis hätte aber nachvollziehbar und die entsprechende Leistung klar definiert und überprüfbar sein müssen. Die gegenüber der RPK vorgebrachte Begründung deutet jedoch darauf hin, dass weder eine definierte Leistung existierte noch ein darauf basierender Preis kalkuliert worden war.⁴³² Entsprechend ist davon auszugehen, dass es einzig um eine Beschönigung der Rechnung der WB ging.

263

Es steht fest: Während der ganzen Zeit ihres Bestehens haben die WB Defizite geschrieben. Mit Ausnahme des Jahres 2015 wurden alle Defizite über den Rechnungskreis Abwasser finanziert und damit quersubventioniert.⁴³³ Auftragsseitig wurden rund 45 % der Einnahmen durch Leistungen an steuerfinanzierte Abteilungen der Stadt erzielt, beispielsweise an die Stadtreinigung, und zu 9 % durch Leistungen an externe Dritte. Auf den Bereich Abwasser entfielen insgesamt nur rund 16 % der Einnahmen. Angesichts dessen, dass sich der Kostendeckungsgrad einzelner Leistungen nicht überprüfen liess, und weil ein strukturelles Defizit vorhanden war, erscheint es umso unverständlicher, dass Urs Pauli darauf beharrte, es habe keine Quersubventionen gegeben.⁴³⁴ Selbst ERZ schreibt in seinem

264

⁴³² Rückfragen RPK Budget 2015, 1. Lesung, Seiten 42 und 43.

⁴³³ Dazu führt Gottfried Neuhold führte in seiner Stellungnahme vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 376 Folgendes aus: «*Sehr aufmerksam wie PUK und andere fleissig dokumentieren, wohin die WB Kosten gebucht wurden. Niemand scheint zu interessieren, dass bei dem Verschieben vom TAZ zum ERZ die Verluste von einer Deckung durch Steuergelder zu einer aus einer Gebührenlandschaft. Eigentlich bin ich überzeugt davon, dass das aus Bundesgesetz Gründen fahrlässig ist, zumindest teilweise.*» Genau diesen problematischen Aspekt greift die PUK ERZ in N 264 ihres Berichts auf.

⁴³⁴ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 2339–2340.

Chancen- und Risikobericht 2016, dass «[d]ie rechtlichen Grundlagen zur langfristigen Quersubventionierung der WB fehlen».⁴³⁵

2.9 Personalrestaurant

Wie unter den vorstehenden N 235 ff. ausgeführt, wurde das Personalrestaurant im Rahmen des Baus des LGZ umgebaut. Sämtliche Baukosten sind dementsprechend dem Rechnungskreis Abfall belastet worden. Zu den Kosten des Betriebs kann festgehalten werden, dass die Personalrestaurants im Hagenholz und der Aussenstelle im Werdhölzli hochgradig defizitär sind. Insgesamt betrug das Defizit ab 2011 jährlich knapp 1 Million Franken,⁴³⁶ dies obschon keine Kosten für Raummiete oder Zinsen verrechnet wurden. Die Personalrestaurants stehen allen Mitarbeitenden von ERZ, wie auch Externen – momentan vor allem Mitarbeitenden von Schutz & Rettung – offen und werden von diesen genutzt. Demzufolge ist auch bei den Personalrestaurants von einer Quersubventionierung anderer Geschäftsbereiche durch die Rechnungskreise Abwasser und vor allem Abfall auszugehen.

265

2.10 Abgrenzung Rechnungslegung und Beteiligungen

Mit der Gründung von Aktiengesellschaften, an denen sich die Stadt beteiligte, ergaben sich weitere Besonderheiten bei der Abgrenzung der Rechnungskreise. Die Aktiengesellschaften verfügen über ihre eigenen autonomen Rechnungen, da ihre Rechnungslegung den Regeln des Aktienrechts folgt. Gleichzeitig ist die Stadt weiterhin durch vertragliche Beziehungen in mannigfaltiger Art mit den betreffenden Aktiengesellschaften verbunden, was aus finanzrechtlicher Sicht zu einer Abgrenzungsproblematik führen kann. In den nachfolgenden Ausführungen über die Biogas Zürich AG (BGZAG, N 267 ff.), die Rolf Bossard AG (RBAG, N 275 ff.) sowie die Fernwärme Zürich AG (FWZAG, N 278 ff.) wird darauf eingegangen.

266

⁴³⁵ Chancen- und Risikobericht 2016 ERZ, Seite 11.

⁴³⁶ Die Kostensituation wird in AU Poledna, N 675 ff aufgeführt.

2.10.1 Biogas Zürich AG

ERZ schloss mit der BGZAG ein Bündel von Verträgen, die sowohl über den Rechnungskreis Abwasser als auch den Rechnungskreis Abfall abgewickelt wurden. Dies soll mit folgenden Beispielen veranschaulicht werden. 267

Die BGZAG schloss im Mai 2011 unter dem Titel «Support» einen Dienstleistungsvertrag mit der Stadt Zürich, vertreten durch ERZ, ab.⁴³⁷ Die Parteien vereinbarten eine jährliche Pauschale von 180 000 Franken. Als Gegenleistung erbrachte ERZ zahlreiche «administrative Dienstleistungen» für die BGZAG: u. a. Administration und Abrechnung der Grüngutabonnemente, Unterstützung bei der Erstellung des Budgets, das Beschaffungswesen, das gesamte Rechnungswesen inklusive Inkasso, die Unternehmenskommunikation, die Beratung in Rechtssachen, der IT-Support, die Stellung des Sicherheitsbeauftragten, die Verwaltung der Liefer- und Bezugsverträge usw.⁴³⁸ Ungewöhnlich ist dabei, dass hierfür eine Pauschale ausbedungen wurde. Es ist nicht davon auszugehen, dass diese Pauschale die effektiven Kosten bei ERZ zu decken vermochte. 268

Zur Fälligkeit vereinbarten die Parteien, dass die erstmalige Zahlung «voraussichtlich» ab 1. Januar 2013 mit Beginn des geregelten Betriebs der Biogasanlage im Werdhölzli zu entrichten war. Dazu gesellte sich folgende Klausel: «*Initialaufwendungen und sonstige Leistungen von ERZ im Rahmen der Erfüllung des vorliegenden Vertrags bis zum Beginn des geregelten Anlagenbetriebs werden seitens ERZ über separate Kostenträger erfasst.*»⁴³⁹ Mit anderen Worten: Bis mindestens Januar 2013 kam ERZ vollumfänglich für die Kosten auf und nachher erfolgte eine nicht marktkonforme Vergütung. Bei ERZ erkannte man diese Problematik. Der Vertrag wurde unterdessen gekündigt und zu vermutlich anderen Konditionen neu ausgehandelt.⁴⁴⁰ 269

Überdies schloss die BGZAG Verträge mit ERZ über zahlreiche weitere Gegenstände ab: 270
einen Hauswartungsvertrag mit einer Pauschale, einen Mietvertrag für das Areal, einen Klärgaslieferungsvertrag u. a. m. Besonders erwähnenswert ist der Vertrag zur Einsammlung des Grünguts. Dieser verfügt über ein Kostendach: «*Unabhängig von den nachgewiesenen Gesamtkosten für die Bioabfallsammlung und den anschliessenden Transport gilt für*

⁴³⁷ Dienstleistungsvertrag zwischen Biogas Zürich AG und ERZ vom 5. Mai 2011.

⁴³⁸ Dienstleistungsvertrag zwischen Biogas Zürich AG und ERZ vom 5. Mai 2011.

⁴³⁹ Dienstleistungsvertrag zwischen Biogas Zürich AG und ERZ vom 5. Mai 2011, Ziff. 4.

⁴⁴⁰ Kündigung ERZ des Dienstleistungsvertrags vom 12. Juni 2019.

diese Dienstleistungen ein Kostendach von CHF 2'960'000.--/a (exkl. MwSt).»⁴⁴¹ Dieser Vertrag wurde 2015 angepasst und das Kostendach fallengelassen.⁴⁴²

Diese weitreichenden vertraglichen Vereinbarungen mit ERZ und die Tatsache, dass auch der Geschäftsführer und das weitere Personal der BGZAG bei der Stadt angestellt sind, führten dazu, dass es sich bei der BGZAG faktisch um eine reine Betriebsgesellschaft handelte. Gleichzeitig vermitteln die erwähnten Vertragsklauseln den Eindruck, dass die BGZAG von stark stützenden Konditionen profitierte. Dies passt zur Eigenwahrnehmung der BGZAG, wie sie aus dem Geschäftsbericht 2011 hervorgeht: «Mit der Gründung der Biogas Zürich AG am 13. Januar 2011 wurden bereits die wichtigsten Vereinbarungen zwischen den Aktionären und ihrer neuen Tochtergesellschaft abgeschlossen.»⁴⁴³ Die BGZAG wurde demnach als Tochtergesellschaft einer Holdingstruktur verstanden, die vom Mutterkonzern kontrolliert und alimentiert wird. Dies ist aus finanzrechtlicher Sicht allerdings problematisch.

271

Eine vertiefte betriebswirtschaftliche Prüfung der Verträge wäre sicher empfehlenswert, vor allem des Klärgaslieferungsvertrags, zumal dieser einen Ankaufspreis von rund 6,25 Rappen pro kWh und einen Weiterverkaufspreis von rund 9,5 Rappen pro kWh festlegt.

272

Eine weitere fragwürdige Abgrenzung ergab sich bei den Werbemassnahmen für die Einführung der neuen Abonnements für die Grüngutentsorgung. Diese Ausgaben wurden – im Gegensatz zu den übrigen Leistungen für die BGZAG – über den Rechnungskreis Abfall, also innerhalb der städtischen Rechnung, verrechnet. Die Unternehmensgewinne der BGZAG flossen aber in Form einer Dividende in den Rechnungskreis Abwasser sowie an die Erdgas Zürich AG⁴⁴⁴ zurück.

273

Die PUK ERZ hat weitere Verträge zwischen der Stadt Zürich und der BGZAG summarisch geprüft. Daraus ergaben sich keine direkten Hinweise auf eine Quersubventionierung. Der Direktor der ZFK, erklärte in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ, dass es nicht auszuschliessen sei, dass selbst die ZFK bei sorgfältiger Prüfung Querbuchungen übersehen könne.⁴⁴⁵

274

⁴⁴¹ Vertrag über die Sammlung von Grüngut zwischen Biogas Zürich AG und ERZ vom Oktober 2011.

⁴⁴² Vertrag über die Sammlung von Grüngut zwischen Biogas Zürich AG und ERZ vom Mai 2015.

⁴⁴³ Geschäftsbericht der Biogas Zürich AG 2011, S. 7.

⁴⁴⁴ Die Erdgas Zürich AG wurde im März/April 2014 in Energie 360 Grad AG umfirmiert.

⁴⁴⁵ Vergleiche dazu EV PUK ERZ des Direktors ZFK, Zeilen 391–398.

2.10.2 Rolf Bossard AG

Abgrenzungsprobleme bei der Rechnungslegung sind auch bei der RBAG auszumachen. 2006 schloss die Stadt Zürich, vertreten durch ERZ, zwei submissionsrechtlich zweifelhafte Verträge zwecks Übernahme von Papier- und Kartonsammlung durch die RBAG. 2014 folgten dann die Ausweitung des Sammelauftrags für Papier aus Haushaltungen.⁴⁴⁶ 275

Durch diese Verträge wurde die RBAG dafür bezahlt, Recycling-Ressourcen einzusammeln. Gleichzeitig gingen diese Ressourcen in den Besitz der Firma über, und diese konnte sie auf dem Markt verkaufen.⁴⁴⁷ Solange die Altpapier- und Altkartonpreise positiv blieben, hatte die RBAG somit einen sicheren Gewinn. Dazu bemerkte der damalige Geschäftsführer der RBAG bei seiner Einvernahme durch die PUK ERZ: *«Ein grosser Teil des Gewinns floss durch den Altpapierhandel ein. Der war bis auf zwei Phasen relativ gut. Der Gewinn wurde eigentlich dort darüber realisiert.»*⁴⁴⁸ Entsprechend konnte das Eigenkapital seit der Gründung bis 2017 von 450 000 Franken auf knapp 8 Millionen Franken erhöht werden.⁴⁴⁹ Dividenden wurden nicht ausgeschüttet. 276

Nebst den erwähnten Verträgen bestanden noch eine ganze Reihe weiterer Verträge zwischen ERZ und der RBAG. Insgesamt hat die RBAG den grössten Teil ihres Umsatzes und entsprechend auch ihres Gewinns mit der Stadt Zürich erwirtschaftet. Die Kosten der Papier- und Kartonsammlung wurden den Abfallgebührenzählenden belastet, die Verkaufserlöse hingegen gingen in die Bilanz der RBAG. Die AU Poledna hält fest, dass *«ERZ Gewinn ausserhalb der städtischen Rechnung erzielen.»*⁴⁵⁰ Damit bestand auch die Möglichkeit, überhöhte Abfallgebühren in der Erfolgsrechnung der Stadt Zürich nicht ganz so überhöht erscheinen zu lassen. Gottfried Neuhold macht in seiner Stellungnahme geltend, die Ausführungen von Prof. Dr. Tomas Poledna entbehrten jeglicher Grundlage. ERZ habe, so Gottfried Neuhold, die erzielten Kostenreduktionen den Bewohnerinnen und Bewohnern weitergegeben, und davon stehe in keinem der angeblich so kompetenten Berichte ein Wort.⁴⁵¹ Dem ist zu entgegnen, dass die AU Poledna lediglich bemerkt hat, dass Gewinne ausserhalb der städtischen Rechnung erzielt worden sind und dass die PUK ERZ diese Einschätzung teilt. 277

⁴⁴⁶ AU Poledna, N 307 ff.

⁴⁴⁷ Mit Ausnahme des Papiers aus Haushaltungen.

⁴⁴⁸ EV PUK ERZ des Geschäftsführers RBAG, Zeilen 133–135.

⁴⁴⁹ Bilanz RBAG, 3.Q 2017.

⁴⁵⁰ AU Poledna, N 387.

⁴⁵¹ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 277.

2.10.3 Fernwärme Zürich AG

Das juristisch anspruchsvolle Gesamtkonstrukt der FWZAG umfasst zahlreiche Verträge, mit denen die Beziehungen zwischen der Stadt Zürich, der FWZAG und deutschen Vertragspartnern geregelt werden. 278

Der Bericht zur AU Poledna führt aus, der Gemeinderatsbeschluss sei von einem kostenneutralen Vorhaben ausgegangen, die FWZAG sei jedoch effektiv gewinnorientiert ausgestaltet worden.⁴⁵² Dies trifft nur bedingt zu. Aus dem Gemeinderatsbeschluss geht lediglich hervor, dass der Weiterbetrieb des Kehrichtheizkraftwerkes Josefstrasse für die Stadt Zürich kostenneutral zu sein habe.⁴⁵³ Die AU Poledna hält weiter fest, dass mit den Verträgen politische Unterstützung gesucht worden sei. Diese Einschätzung deckt sich mit jener der PUK ERZ. Dazu gesellt sich eine zusätzliche Komponente, da an dieser Aktiengesellschaft ein dritter, stadtfremder Träger beteiligt ist und diesem ebenfalls Dividendenausschüttungen zustehen.⁴⁵⁴ 279

Diese politische Unterstützung zeigt sich am Beispiel des Mietvertrags für die Anlage zwischen der Stadt Zürich und der FWZAG. Der Mietvertrag wurde derart ausgestaltet, dass die Miete nur dann fällig wird, wenn ein operativer Gewinn erzielt wird.⁴⁵⁵ Für die Abnahme von Wärmeenergie und elektrischer Energie wurden Mindestpreise festgelegt.⁴⁵⁶ Im Weiteren wurde festgehalten, dass der Betrieb gewinnbringend geführt werden muss und eine Erhöhung des Energiemindestpreises angestrebt wird.⁴⁵⁷ Auch eine Einlieferung von Klärschlamm zu einem fixen Preis wurde vereinbart.⁴⁵⁸ Dazu äusserte sich der Departementscontroller in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ: *«Ich gebe das Beispiel der Fernwärme Zürich AG, Stütztarif Strom, das ist ja nichts anderes als die Verschiebung von Gewinn und Verlust in eine AG, die nicht zu 100 % uns gehört. Dort müsste man auch noch draufrechnen.»*⁴⁵⁹ 280

Inwiefern die vereinbarten Preise marktgerecht waren, konnte die PUK ERZ nicht ermitteln. 281
Fakt ist jedoch, dass die FWZAG abgesehen vom ersten Jahr jeweils über 1 Million Franken

⁴⁵² AU Poledna, N 172.

⁴⁵³ GRB Nr. 2863 vom 26. März 2008, Umnutzung des Kehrichtheizkraftwerkes Josefstrasse für die Fernwärme Zürich-West, Beteiligung an einer Betriebs AG, GR Nr. 2007/633.

⁴⁵⁴ AU Poledna, N 168–171.

⁴⁵⁵ Anlagenmietvertrag und 1. Änderung des Anlagenmietvertrages, Fernwärme Zürich AG.

⁴⁵⁶ Wärme- und Stromliefervertrag, Fernwärme Zürich AG.

⁴⁵⁷ Rahmenvertrag, Fernwärme Zürich AG.

⁴⁵⁸ Vertrag Klärschlamm, Fernwärme Zürich AG.

⁴⁵⁹ EV PUK ERZ des Departementscontrollers, Zeilen 1195–1197.

Gewinn vor Steuern auswies, 2017 sogar über 3,5 Millionen Franken.⁴⁶⁰ Diese Gewinne wurden in einem Umfeld erwirtschaftet, in welchem der Staat die Einnahmen über den Energiepreis garantierte und über den Klärschlamm bezahlte. Infolge des garantierten Strompreises musste ERZ allein 2016 beinahe 1 Million Franken zahlen.⁴⁶¹

Die erzielten Gewinne sind deshalb in zweierlei Hinsicht problematisch. Einerseits trägt der 282
Gebührenzahler über die Fernwärme- und Abwassergebühren dazu bei, dem beteiligten Drittunternehmen, einen Gewinn auszubezahlen. Andererseits schafft sich ERZ eine stille Reserve, da die Beteiligungen selbst bei einer Anhäufung von Eigenkapital im Verwaltungsvermögen nicht neu bewertet werden. Dass solche Überlegungen mit dem Ziel, stille Reserven zu bilden, tatsächlich angestellt wurden, ist daran zu erkennen, dass ERZ die Dividendenausschüttungen so tief wie möglich halten wollte.⁴⁶²

2.11 Gelder ausserhalb der Buchhaltung der Stadt

Für die Rechnungslegung der öffentlichen Hand gilt grundsätzlich das Vollständigkeitsprinzip bzw. seit der Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) das Wesentlichkeitsprinzip.⁴⁶³ Diese Prinzipien besagen, dass *«die Finanzvorfälle und daraus folgende Buchungstatbestände lückenlos, periodengerecht und chronologisch [...] aufgenommen werden [...] [und] Aktiv- und Passivseite der Bilanz vollständig zu sein [haben].»*⁴⁶⁴ 283

Daraus leitet sich direkt ab, dass keine Vermögenswerte im Besitz der Stadt ausserhalb der 284
Buchhaltung der Stadt geführt werden dürfen. Ob diese Gelder später für ihren ursprünglichen Zweck verwendet werden, für nicht genehmigte Ausgaben zu Gunsten der Stadt ausgegeben werden oder ob die Gelder der persönlichen Bereicherung dienen, spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle. Ebenfalls unerheblich ist in diesem Fall die Herkunft der Gelder. So können sie durch das Umbuchen aus dem regulären Budget stammen, aber auch durch das Nichtverbuchen von Einnahmen aus Verkäufen von Objekten im Besitz der Stadt oder durch Dienstleistungen entstehen, welche von städtischen Angestellten bzw. von einer städtischen Dienstabteilung erbracht wurden.

⁴⁶⁰ Jahresberichte Fernwärme Zürich AG von 2011 bis 2017.

⁴⁶¹ Revisionsbericht ZFK Nr. 7/2018, S. 11.

⁴⁶² ERZ GL-Protokoll vom 4. April 2012, S. 8.

⁴⁶³ Vgl. § 139 aGG und § 9 Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Zürich (Finanzhaushaltsgesetz) vom 2. September 1979 (aFHG) und § 119 Abs. 1 aGG.

⁴⁶⁴ Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, N 7 ff. zu § 135 GG.

Klar abzugrenzen davon sind Drittkassen – so genannte «Kaffeekassen» –, welche ausschliesslich durch freiwillige Beiträge von Mitarbeitenden oder von Dritten geäuftet werden. Diese befinden sich nicht im Eigentum der Stadt; es gibt dafür aber klare städtische Regeln.⁴⁶⁵ Nachfolgend geht es um «Kassen», welche nicht dieser Reglementierung unterstehen und von der PUK ERZ als unzulässig erachtet werden. 285

2.11.1 «Schwarze Kassen»

Der Stadtrat beschloss am 7. Juni 2017, Urs Pauli fristlos zu entlassen.⁴⁶⁶ Grund dafür war die Aufdeckung der «schwarzen Kasse» im Büro von Urs Pauli zwei Wochen davor.⁴⁶⁷ Im Rahmen der weiteren Untersuchungen kamen zwei weitere «schwarze Kassen» zum Vorschein: die «Kaffeekasse» in den Werkstattbetrieben und die «Grillkasse» im Hagenholz. Diese drei Kassen wurden in der AU Poledna ausführlich beleuchtet.⁴⁶⁸ Allen drei ist gemeinsam, dass sie zumindest zum Teil aus dem Verkauf städtischen Eigentums alimentiert wurden. 286

Besonders störend an der Existenz dieser Kassen ist das Faktum, dass nach der Aufdeckung der «Bierkasse» im Werdhölzli durch die PUK Klärschlamm die Verantwortlichen von ERZ in Bezug auf dieses Thema hätten sensibilisiert sein müssen.⁴⁶⁹ Gemäss Aussage von Urs Pauli soll jedoch schon kurz nach dem Erscheinen des Berichts der PUK Klärschlamm wieder eine «schwarze Kasse» existiert haben.⁴⁷⁰ 287

Die PUK ERZ verzichtet auf weitergehende Ausführungen in dieser Sache und überlässt diese dem laufenden Strafverfahren. 288

2.11.2 Das Konto der Firma G

Im Jahr 2007 eröffnete Urs Pauli beim Finanzinstitut B ein Konto für die Firma F (später umbenannt in Firma G), das direkt von ihm verwaltet wurde. In der Folge wurden wiederholt Gelder, welche für Informatikprojekte bei ERZ budgetiert, deren Gegenleistung aber noch 289

⁴⁶⁵ Accounting Manual der Stadt Zürich, S. 121 ff.

⁴⁶⁶ Medienmitteilung des Stadtrats zur fristlosen Entlassung von Urs Pauli vom 9. Juni 2017.

⁴⁶⁷ AU Poledna, N 525; Medienmitteilung des Stadtrats zur fristlosen Entlassung von Urs Pauli vom 9. Juni 2017.

⁴⁶⁸ AU Poledna, N 522–551.

⁴⁶⁹ Bericht PUK Klärschlamm, S. 192 ff.

⁴⁷⁰ Polizeiliche Einvernahme von Urs Pauli vom 14. März 2018, Frage 27.

nicht erbracht worden war, von ERZ auf besagtes Konto einbezahlt. Laut dem Departementscontroller waren an dieser Buchung mehrere Personen beteiligt: Nebst Urs Pauli sei u. a. das für die Finanzen zuständige GL-Mitglied von ERZ in diesen Vorgang involviert gewesen.⁴⁷¹ Die Abrechnung der Leistungen der Firma F erfolgte monatlich. Nach Ausführung von Arbeiten sandte die Firma F Arbeitsrapporte an ERZ, welche dann von ERZ fachlich überprüft wurden. Anschliessend gab Urs Pauli die entsprechende Zahlung vom Konto des Finanzinstituts B frei.⁴⁷² Laut Departementscontroller habe es sich bei diesem System um eine raffinierte Umgehung der städtischen Vorschriften gehandelt, was für Aussenstehende nicht erkennbar gewesen sei.⁴⁷³

Über die Beweggründe für diese Vorgehensweise kann spekuliert werden. Mehrere Personen erwähnten, dass Urs Pauli beabsichtigte, die IT-Ausgaben zu «glätten», das heisst über die Jahre hinweg ein gleichbleibendes Budget für IT-Ausgaben präsentieren zu können.⁴⁷⁴ Im Endeffekt war es jedoch eine praktische Methode, um jederzeit mit der gewünschten Flexibilität IT-Dienstleistungen beziehen zu können, was möglich war, solange genug Geld auf dem Konto lag. Sobald sich der Kontostand neigte, konnte eine neue Offerte angefordert und eine entsprechende Vergabe getätigt werden, um das Konto wieder zu alimentieren.

290

Auch wenn der Stadt daraus vermutlich kein direkter finanzieller Nachteil erwachsen ist, handelt es sich um einen groben Verstoss gegen die gesetzlichen Vorgaben. Wie eingangs erwähnt, dürfen keine Gelder ausserhalb des Haushaltes der Stadt geführt werden. Darüber hinaus ist es auch ein Verstoss gegen das Prinzip der Periodenabgrenzung: In der Rechnung von ERZ wurden Ausgaben für IT-Dienstleistungen aufgeführt, die noch gar nicht erbracht worden waren.

291

2.11.3 Verwaltungsratshonorare

Angestellte von ERZ vertraten die Stadt Zürich in diversen Verwaltungsräten. In Übereinstimmung mit dem Erlass über die Vertretung in Drittorganisationen (VVD) war Urs Pauli diesbezüglich der Ansicht, dass «*wer vom ERZ in den Verwaltungsrat sitzt, kein Honorar*

292

⁴⁷¹ EV PUK ERZ des Departementscontrollers, Zeilen 889–919

⁴⁷² Faktenblatt IT-Akontozahlungen vom 19. Februar 2018.

⁴⁷³ EV PUK ERZ des Departementscontrollers, Zeilen 866–903

⁴⁷⁴ Vgl. Faktenblatt IT-Akontozahlungen vom 19. Februar 2018 mit EV PUK ERZ des Departementscontrollers, Zeile 896.

zugute [hat]». ⁴⁷⁵ Entsprechend wurde bei der Mehrzahl der Beteiligungen von ERZ kein Verwaltungsratshonorar ausbezahlt. Eine Ausnahme bildete die FWZAG: Die entsprechenden Honorare für die ERZ-Mitarbeitenden wurden direkt auf das entsprechende Konto im städtischen Rechnungskreis der Fernwärme gebucht.

Vom für die Finanzen zuständigen GL-Mitglied wurde die Idee eingebracht, für diese Gelder ein separates Konto zu eröffnen, welches der GL ERZ zur Verfügung stehen sollte. Die Mitarbeiter sollten sich das Honorar ausbezahlen lassen, als Einkommen versteuern und den Rest auf das genannte Konto überweisen. ⁴⁷⁶ Wofür das Geld hätte eingesetzt werden sollen, ist nicht bekannt. Nach dem Wissen der PUK ERZ wurde diese Idee nicht umgesetzt. 293

Es muss dem für die Finanzen zuständigen GL-Mitglied jedoch bewusst gewesen sein, dass es sich bei seinem Vorschlag nicht um ein legales Unterfangen handelte: Die Betonung einer korrekten Besteuerung deutet wahrscheinlich auf die Absicht hin, kein Aufsehen zu erregen. 294

2.12 Verzögerung von Kreditabrechnungen

Das Finanzreglement der Stadt Zürich hält fest, dass Kreditabrechnungen spätestens 6 Monate nach Abschluss oder nach Nutzungsbeginn bei der ZFK eingehen müssen, eine Frist, die bei Grossprojekten maximal einmal um 3 Monate verlängert werden kann. ⁴⁷⁷ 295

2014 bzw. 2015 stellte die ZFK fest, dass in den Rechnungskreisen Abwasser und Abfall eine ganze Reihe von Kreditabrechnungen überfällig waren. ⁴⁷⁸ Entsprechend wurden ERZ Fristen – jeweils auf Jahresende – gesetzt. Damit sollte sichergestellt werden, dass die Kreditabrechnungen zeitgerecht eintreffen. Bis Ende 2015 gingen bei der ZFK vier Kreditabrechnungen ein, die sich auf Bauabschlüsse bezogen, die bis zu 17 Jahren in der Vergangenheit lagen. ⁴⁷⁹ ERZ musste eingestehen, dass ein Nachvollzug von mindestens zwei Kreditabrechnungen nicht mehr möglich war. Auf das alte IT-System war nur noch begrenzt zuzugreifen, und anscheinend existierten nicht mehr alle Belege in Papierform. ⁴⁸⁰ 296

⁴⁷⁵ EV PUK ERZ von Urs Pauli Teil I, Zeilen 1088–1089.

⁴⁷⁶ ERZ GL-Protokoll vom 16. Januar 2013, S. 2.

⁴⁷⁷ Art. 36 Abs. 1 aFR, für die heutige Rechtslage siehe Art. 50 ff. Finanzhaushaltreglement (AS 611.111).

⁴⁷⁸ Revisionsbericht ZFK Nr. 105/2014, S. 3; Revisionsbericht ZFK Nr. 116/2015, S. 3.

⁴⁷⁹ Brief der ZFK an Urs Pauli vom 12. Januar 2016.

⁴⁸⁰ Antwort ERZ an ZFK vom 12. Januar 2016.

Bis Mitte 2016 wurden die Abrechnungen zu sechs Verpflichtungskrediten bei der ZFK eingereicht; damit waren zu dem Zeitpunkt noch acht weitere Abrechnungen zu abgeschlossenen oder abgebrochenen Projekten ausstehend. Daneben gab es eine noch unbekannte Anzahl ausstehender Abrechnungen von Krediten, denen Stadtratsbeschlüsse zugrunde lagen.⁴⁸¹ Die ZFK hat später darauf verzichtet, Kreditabrechnungen zu Stadtratsbeschlüssen vor 2002 zu verlangen, da durch die späte formelle Abnahme der Abrechnung kein Mehrwert geschaffen worden wäre und sich die Gesetze, Verordnungen und Richtlinien in der Zwischenzeit mehrfach geändert hatten.⁴⁸² 297

Seitens ERZ lag die Verantwortung für die Kreditabrechnung beim jeweiligen Projektleiter und nachgelagert bei der Finanzbuchhaltung.⁴⁸³ Angesichts der Fülle nicht eingereichter Kreditabrechnungen von verschiedensten Projektleitern ist es unwahrscheinlich, dass die Projektleiter einzeln dafür verantwortlich gewesen wären. Vielmehr muss angenommen werden, dass der Grund für die Verzögerung bei der Finanzbuchhaltung lag, die direkt dem für die Finanzen zuständigen GL-Mitglied unterstellt war. Warum die Kreditabrechnungen nicht erstellt bzw. nicht eingereicht wurden, darüber lässt sich nur spekulieren, insbesondere, da die ZFK in den nachgereichten Abrechnungen – abgesehen vom späten Einreichungszeitpunkt – keine gröberen Verstösse feststellen konnte. Laut Urs Pauli war nicht einmal die GL ERZ über die Verzögerungen bei den Abrechnungen informiert.⁴⁸⁴ 298

Für die PUK ERZ wirklich überraschend war das Fehlen einer Kontrolle über die offenen Kreditabrechnungen auf Stufe Departement. Ruth Genner wurde sich erst später bewusst, nie Abrechnungen von ERZ erhalten zu haben⁴⁸⁵ und auch Filippo Leutenegger realisierte dies erst, nachdem die ZFK aktiv geworden war.⁴⁸⁶ Der Departementscontroller gab zu Protokoll, dass er es selbst nicht bemerkt habe. Es hätte aber jeder und jedem auffallen können, da die offenen Kredite im Rechnungsbuch der Stadt Zürich zu finden waren.⁴⁸⁷ – allerdings nur jene, die die Stimmbevölkerung oder der Gemeinderat gesprochen hatte. Die Mehrheit der Kredite – diejenigen, die vom Stadtrat in eigener Kompetenz gesprochen wurden, – ist nicht aufgeführt. Auch ist es für aussenstehende Dritte nicht einfach, sich Informationen über den Fortschritt eines Projekts zu beschaffen. Das Alter eines Kredits allein 299

⁴⁸¹ Protokoll der Besprechung zwischen ZFK und ERZ vom 31. Mai 2016.

⁴⁸² Protokoll Besprechung zwischen ZFK und ERZ vom 9. September 2016.

⁴⁸³ Leitfaden Projektmanagement vom 26. Juni 2014, S. 12. Das Kapitel «Projektabschluss» wurde im Anschluss an die Aufdeckung der verzögerten Kreditabrechnungen angepasst.

⁴⁸⁴ EV PUK ERZ von Urs Pauli Teil I, Zeilen 1297–1299.

⁴⁸⁵ EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeilen 180–182.

⁴⁸⁶ EV PUK ERZ von Filippo Leutenegger, Zeilen 449–451.

⁴⁸⁷ EV PUK ERZ des Departementscontrollers, Zeilen 593–595.

sagt noch nichts über den Projektabschluss aus. Entsprechend schwierig ist es für den Gemeinderat, seine Aufsichtsfunktion wahrzunehmen, solange die Kreditabrechnungen nicht bei der ZFK eingereicht worden sind.

Vom Departementscontroller sind jedoch Massnahmen ergriffen worden, um Projekte auf ihren Abschluss hin stichprobenartig zu prüfen.⁴⁸⁸ Es ist allerdings anzunehmen, dass diese Massnahmen an seine Person gebunden waren und nicht einem neuen Standard in der Stadtverwaltung entsprechen. Hier wäre es wichtig, ein System der Kontrolle über die Kreditabrechnungen einzuführen, welches über alle Departemente hinweg funktionieren und es dem Gemeinderat bzw. seinen ständigen Kommissionen erlauben würde, die Kontrollaufgaben wahrzunehmen.

300

3. Gebühren

3.1 Allgemeines zu den Gebühren und Gebührenhöhen

Der Stadtrat verzichtete im Rahmen der AU Poledna darauf, die Frage nach den Gebühren bei ERZ untersuchen zu lassen.⁴⁸⁹ Es gibt zwar am Anfang des Berichts Poledna bei der Darstellung der wichtigsten rechtlichen Grundlagen eine Auslegeordnung zu den Gebühren, doch darauf wird später nicht mehr eingegangen.⁴⁹⁰ Dagegen hat der Gemeinderat die PUK ERZ beauftragt, die Gebühren zu untersuchen.⁴⁹¹

301

Mit Ausnahme der Stadtreinigung sind alle Rechnungskreise von ERZ gebührenfinanziert.⁴⁹² Gebühren zählen zur Kategorie der Kausalabgaben. Im Gegensatz zu Steuern sind sie nicht voraussetzungslos geschuldet, sie bilden vielmehr eine Gegenleistung für eine bestimmte staatliche Leistung.⁴⁹³ Gottfried Neuhold zweifelt in seiner Stellungnahme diese Definition von Gebühren an. Wenn sie zutreffen würde, so wären aus seiner Sicht Rechnungen von ewz auch Gebührenrechnungen. Er schreibt: «*Hier scheint eine 'Verprimierung' vorgenommen worden zu sein[,] um ein Problem schaffen zu können. Dasselbe gilt*

302

⁴⁸⁸ EV PUK ERZ des Departementscontrollers, Zeilen 160–166.

⁴⁸⁹ Delegation ERZ, Protokoll der Sitzung vom 14. März 2018, S. 2.

⁴⁹⁰ AU Poledna, N 35 bis N 56.

⁴⁹¹ GRB Nr. 3359 vom 4. Oktober 2017, Auftrag des Gemeinderates an die PUK ERZ: «*Abgrenzung Investitions- und Unterhaltskonten, Gewährleistung einer vollständigen und wahren Buchführung*».

⁴⁹² Zur teilweise möglichen Finanzierung des Abfall- und Abwasserwesens durch Steuergelder siehe BGE 137 I 257, E. 5.3.

⁴⁹³ Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2014, § 57 N 7 und 18.

auch für die Fernwärme.»⁴⁹⁴ Die PUK ERZ kann sich dieser Einschätzung nicht anschliesen.

Ausgangspunkt für die Bestimmung der Abgaben in den Bereichen Abfall und Abwasser bilden Art. 32a USG sowie Art. 60a GSchG. Diese beiden Artikel dienen nicht als unmittelbar anwendbare gesetzliche Grundlagen, sondern sind ein Rechtsetzungsauftrag an den Kanton oder die Gemeinde. Ermächtigt durch eine kantonale Delegation hat die Stadt Zürich im Sinne des übergeordneten Rechts Reglemente für die beiden Bereiche erlassen.⁴⁹⁵ Der dritte gebührenfinanzierte Rechnungskreis, die Fernwärme, ist trotz Schnittstellen zum Abfallwesen in rechtlicher Hinsicht ein eigenständiger Bereich, da der Bau und Betrieb von Fernwärmeanlagen nicht unter Art. 32a USG fällt.⁴⁹⁶

Die Höhe der Gebühren darf nicht frei gewählt werden: Sie untersteht namentlich dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip. Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gesamtbetrag der erhobenen Abgaben die Gesamtkosten des Gemeinwesens für den betreffenden Verwaltungszweig oder die betreffende Einrichtung nicht oder höchstens geringfügig übersteigen soll.⁴⁹⁷ Beim Gesamtaufwand sind angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven zuzulassen⁴⁹⁸. Der relevante Verwaltungszweig bestimmt sich nach den sachlich zusammengehörenden Verwaltungsaufgaben.⁴⁹⁹

Art. 32a USG und Art. 60a GeschG erlaubt den Betreibern von Abfall- und Abwasseranlagen eine Äufnung angemessener Eigenmittel. Bei gebührenfinanzierten Rechnungskreisen ist also die Äufnung von Reserven – insbesondere von stillen Reserven – über die für Betrieb, Erhalt und Nachversorgung der Anlagen notwendigen Reserven hinaus zu unterlas-

⁴⁹⁴ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 302.

⁴⁹⁵ Auf kantonaler Ebene insbesondere: Abfallgesetz des Kantons Zürich vom 25. September 1994 (AbfG; LS 712.1), Abfallverordnung (AbfV, LS 712.11), Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz des Kantons Zürich vom 8. Dezember 1974 (EG GSchG, LS 711.1), auf kommunaler Ebene: Verordnung für die Abfallbewirtschaftung in der Stadt Zürich vom 15. September 2004 (VAZ; AS 712,110), Vollziehungsverordnung für die Abfallbewirtschaftung in der Stadt Zürich vom 31. Oktober 2003 (VVAZ; AS 712.145), Verordnung über die Siedlungsentwässerungsanlagen der Stadt Zürich vom 26. August 1998 (Kanalisationsverordnung, AS 711.200), Verordnung über die Preise zur Abwasserbewirtschaftung der Stadt Zürich vom 29. September 2004 (VPA, AS 711.210).

⁴⁹⁶ BGE 2P.110/2006.

⁴⁹⁷ BGE 132 II 47, E. 4.1.

⁴⁹⁸ BGE 124 I 11, E. 6.

⁴⁹⁹ BGE 125 I 182, E. 4 g), siehe auch Georg Müller, Das Kostendeckungsprinzip als Kriterium für die Bemessung der Flughafengebühren: in Festschrift für Tobias Jaag, Zürich/Basel/Genf 2012, S. 489 ff.

sen. Eine solche Äufnung würde dem Kostendeckungsprinzip widersprechen.⁵⁰⁰ So würden die heutigen Nutzenden der Dienstleistung nicht nur die von ihnen verursachten Kosten bezahlen, sondern auch diejenigen zukünftiger Nutzender.⁵⁰¹

Das Äquivalenzprinzip besagt, dass die erhobene Abgabe in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der Leistung stehen muss. Hier geht es nicht um den gesamten Verwaltungszweig, sondern um das Verhältnis im konkreten Einzelfall.⁵⁰² 306

Die Aufgabenbereiche für die Entsorgung des Abfalls und des Abwassers ergeben sich im Zusammenspiel von übergeordnetem Recht und städtischen Reglementen.⁵⁰³ Im Bereich Abwasser umfassen die Aufgaben die Bereitstellung eines Kanalisationsnetzes und einer Abwasserreinigungsanlage. Dazu kommen Bewilligungs- und Kontrollaufgaben, wobei für diese eine separate Gebühr erhoben werden soll.⁵⁰⁴ Etwas umfangreicher ist der Aufgabenkatalog des ERZ bezüglich Abfall, da unterschiedliche Arten von Abfall anfallen. Zur Entsorgung kommt hier die gesetzlich vorgeschriebene Informationspflicht zur Abfallvermeidung hinzu.⁵⁰⁵ 307

Weitere Regelungen ergeben sich für den Bereich der Fernwärme. Der Stadtrat erliess hierzu im Mai 2001 indexierte Fernwärmetarife, die bis heute unverändert gelten.⁵⁰⁶ 308

Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip machen eine genaue Umschreibung der Aufgaben innerhalb des betreffenden Rechnungskreises unumgänglich, damit eine nachvollziehbare Rechnungslegung bzw. eine Überprüfung der Gebührenhöhe ermöglicht wird. In einzelnen Fällen kann es Graubereiche geben, wie beispielsweise bei der erwähnten Finanzierung der Kundenakquise für die BGZAG. Zu Letzterem sei auf die Ausführungen unter N 641 ff. dieses Berichts verwiesen. 309

Gebührenrechtlich problematisch kann die Schnittstelle zu den Bereichen sein, in denen Leistungen auf dem freien Markt erwirtschaftet werden. Seitens ERZ wurde wiederholt angeführt, die Dienstabteilung müsse sich auf dem freien Markt behaupten. Die auf dem freien 310

⁵⁰⁰ Gottfried Neuhold führt in seiner Stellungnahme vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht aus, das Abfallgesetz des BAFU sehe zur Wiederbeschaffung einer Anlage 50 % Reserven vor. Es trifft zu, dass Reserven zur Wiederbeschaffung vom Gesetz vorgesehen sind. Das entspricht Art. 32a Abs. 3 USG. Die Ausführungen in N 305 beziehen sich jedoch auf die Problematik der stillen Reserven, die eben gerade nicht einen Anwendungsfall von Art. 32a Abs. 3 USG darstellen.

⁵⁰¹ Vgl. Wegleitung zum finanziellen Führungssystem der Wasserver- und Abwasserentsorgung aus dem Jahre 2007, S. 3 und 13.

⁵⁰² Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2014, § 58 N 19.

⁵⁰³ Insbesondere VAZ, VVAZ, Kanalisationsverordnung sowie VPA.

⁵⁰⁴ Art. 2, 29, 33 und 34 Kanalisationsverordnung.

⁵⁰⁵ Art. 5 und 6 VAZ.

⁵⁰⁶ STRB Nr. 953 vom 31. Mai 2000 betr. Neufestsetzung der Fernwärmetarife.

Markt erwirtschafteten Erträge wurden jedoch in der Rechnung nicht separat ausgewiesen, und ebenso wenig ist bekannt, wie ERZ den dafür notwendigen Aufwand kalkulierte. Das zeigt sich in besonderem Mass beim so genannten Marktkehricht. Er steht ausserhalb des rechtlichen Monopols der Entsorgung von Siedlungsabfällen und ist von jenen Personen, die ihn verursachen, auf eigene Kosten zu entsorgen.⁵⁰⁷ Gemäss AWEL sind Erträge aus dem Bereich des Marktkehrichts ausserhalb der Abfallrechnung zu verbuchen.⁵⁰⁸ Eine gegenteilige Meinung vertritt ein öffentlich zugängliches Rechtsgutachten zur Überfinanzierung des Gemeindeverbands REAL (Recycling Entsorgung Abwasser Luzern).⁵⁰⁹ Diese Frage kann hier somit zwar nicht grundsätzlich geklärt werden, entscheidend ist jedoch die Transparenz und die separate Ausweisung. Das Gemeinwesen muss im Bild darüber sein, wie hoch die auf dem freien Markt erwirtschafteten Erträge ausfallen. Dies macht es auch unabdingbar, die für die Tätigkeit auf dem freien Markt verwendeten und aus Gebühren finanzierten Ressourcen soweit möglich auszuweisen. Der Preisüberwacher hält in diesem Zusammenhang in einer im Jahr 2018 verfassten Stellungnahme unter dem Titel «Mehr Kostenwahrheit bei Abfall-Energie!» bezogen auf die besondere Ausgangslage bei Kehrrechtverbrennungsanlagen fest: *«In dieser Konstellation besteht die latente Gefahr von Quersubventionen, welche dann vorliegen, wenn den Monopolbereichen des Unternehmens Kosten zugewiesen werden, die eigentlich von den Wettbewerbsbereichen getragen werden sollten.»*⁵¹⁰ Gottfried Neuhold führt dazu in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ aus, jede Lieferung in ein Kehrrechttheizkraftwerk werde registriert und in die Bücher aufgenommen. Er könne nicht begründen, warum dies im offiziellen Jahresbericht nicht stehen würde, doch Urs Pauli wisse das.⁵¹¹

Ebenfalls im Kontext des Transparenzgebots steht die Vorgabe, die Grundlagen für die Berechnung der Abgaben öffentlich zugänglich zu machen.⁵¹² Die ZFK empfahl ERZ im Jahr 2016 diesbezüglich, die Bedingungen und den Kreis der Berechtigten für eine öffentliche Einsichtnahme zu definieren.⁵¹³ Gebührenfinanzierte Bereiche erfordern eine beson-

311

⁵⁰⁷ Art. 31c USG.

⁵⁰⁸ Präsentation AWEL zur Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung.

⁵⁰⁹ Gutachten Ursula Brunner/Martin Looser, Konsequenzen der aktuellen Überfinanzierung des Gemeindeverbandes REAL vom 19. April 2013, Kapitel 4.3.2.6.

⁵¹⁰ Stellungnahme des Preisüberwachers vom Juni 2018, «Mehr Kostenwahrheit bei Abfall-Energie!», S. 3.

⁵¹¹ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 310.

⁵¹² Art. 32a Abs. 4 sowie Art. 60a GSchG.

⁵¹³ Revisionsbericht ZFK Nr. 74/2016, S. 8.

dere Transparenz, sei es bei der Berechnung der Gebührenhöhe, sei es bei der Rechnungslegung. Nur klar voneinander abgegrenzte Rechenkreise erlauben eine konsistente Überprüfung der für den Gebührenbereich vorherrschenden Prinzipien.

3.2 Die Problematik ausgewogener Gebühren

Die Gebührenordnungen rund um das Entsorgungswesen verlangen eine auf die Gleichmässigkeit der Abgabenerhebung ausgerichtete Finanzierungspolitik. Was ist zu tun, wenn die Einnahmeseite, sprich die Gebühr, die Ausgabenseite regelmässig übersteigt? In einem solchen Fall steigt der politische Druck, und der Gesetzgeber oder Exekutive passt die Gebühr(en) an. Dies setzt in der Regel voraus, dass diese Überschüsse oder allenfalls sogar eine Überkapitalisierung klar sichtbar und in der Jahresrechnung ausgewiesen sind.

312

Die Problematik der ausgewogenen Gebühren verlangt nach einem internen Kontrollmechanismus der Gebührensituation, nach einer fortlaufenden Evaluation. Urs Pauli führte im Rahmen der Administrativuntersuchung Poledna aus, man habe entsprechende Berechnungen schon vorgenommen, aber nicht *«speziell ein Controlling in Auftrag gegeben»*. ERZ sei – so Urs Pauli weiter – immer unter Gebührendruck gestanden;⁵¹⁴ die Gebühren seien nicht nur angemessen, sondern zu tief angesetzt gewesen. Das für die Finanzen zuständige GL-Mitglied sagte dagegen in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ, es sei schwierig zu sagen, ob die Gebühren zu hoch gewesen seien.⁵¹⁵ Es verneinte in Übereinstimmung mit Urs Pauli die Frage, ob nach der Festlegung der Gebühren eine umfassende Neukalkulation durchgeführt worden sei.⁵¹⁶ Ähnlich äusserte sich Ruth Genner.⁵¹⁷ Martin Waser äusserte sich zur Frage zur Notwendigkeit einer vertieften Nachkalkulation wie folgt: *«Das hat es sicher gegeben, das habe ich so aber nicht angeschaut.»*⁵¹⁸ Gottfried Neuhold äussert sich schliesslich in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ so: *«[M]ich faszinieren die Aussagen von Pauli und [des für die Finanzen zuständigen GL-Mitglieds] betreffend 'umfassenden Neukalkulation' welche angeblich nicht stattgefunden hat. Wir haben in Folge der optimierten Prozesse in Begleitung vom Controlling laufend unsere Kosten erfasst und verglichen, hier könnte man noch das Wort kontrolliert einbringen. Jegliche Kostenveränderung, speziell Erhöhung konnte so entdeckt, analysiert und beseitigt*

313

⁵¹⁴ EV AU Poledna von Urs Pauli vom 1. Februar 2018, Frage 49.

⁵¹⁵ EV PUK ERZ des zuständigen GL-Mitglieds, Zeilen 81–82.

⁵¹⁶ EV PUK ERZ des zuständigen GL-Mitglieds, Zeilen 108–113.

⁵¹⁷ EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeilen 885–890.

⁵¹⁸ EV PUK ERZ von Martin Waser, Zeile 534.

werden.»⁵¹⁹ Von einer systematischen Nachkalkulation ist gemäss Einschätzung der PUK ERZ aber nicht auszugehen. Daran ändert auch der Widerspruch von Gottfried Neuhold nichts, da dieser sich vielmehr auf eine Prozessoptimierung bezieht. Er führt dann auch nicht aus, dass eine solche umfassende Nachkalkulation stattgefunden haben soll. Dies deckt sich mit der Aktenlage. Die PUK ERZ hatte vergeblich um die Herausgabe solcher Nachkalkulationen ersucht.⁵²⁰ Eine Nachkalkulation von Gebühren ist jedoch in jedem Fall nur möglich, wenn bereits die Entstehungsgeschichte der jeweiligen Gebühren bekannt ist.

3.3 Geschichtliche Einordnung

Die Dienstabteilung ERZ entstand 1998 aus der Zusammenführung der Stadtentwässerung (STE) mit dem Abfallwesen (AWZ). Die finanzielle Ausgangslage der beiden Abteilungen hätte unterschiedlicher kaum sein können. Die STE stand im Nachgang zur Klärschlammabfäure im Fokus der Aufmerksamkeit, verfügte aber gleichzeitig über ein solides finanzielles Fundament.⁵²¹ Das AWZ hingegen war hoch verschuldet und schrieb operative Verluste von jährlich bis zu über 30 Millionen Franken.⁵²² Im Rechnungskreis des Abfuhrwesens war die Fernwärme für die Phase 1993 bis 31. Dezember 1998 integriert.⁵²³ Ab 1. Januar 1999 bildete die Fernwärme einen eigenständigen Rechnungskreis innerhalb der Organisationsstruktur von ERZ.⁵²⁴

314

3.3.1 Entwicklung der Abfall- und Abwassergebühren ab 1994

Bereits kurz nach der Einführung der Sackgebühren 1993 wurde klar, dass diese nicht kostendeckend waren.⁵²⁵ Im Gemeinderat wurden die Abfallgebühren 1994 in eine Vorlage

315

⁵¹⁹ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 313.

⁵²⁰ Gesuch um Aktenherausgabe PUK ERZ an den Stadtrat vom 11. Juli 2019.

⁵²¹ Ausgangslage bei AWZ/STE, Entstehungsgeschichte ERZ, dargelegt von Gottfried Neuhold in der AU Poledna, S. 8.

⁵²² Weisung Nr. 308 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 25. Oktober 2000, Sanierung und Finanzierungsmodell der Fernwärme, S. 6, GR Nr. 2000/496.

⁵²³ In seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht bemerkt Gottfried Neuhold zur Situation der Fernwärme vor 1993: «Vor 1993 war die Fernwärme beim EWZ und hat dort Verluste geschrieben und war nur zu willig bereit dem Wunsch des damaligen AWZ Direktors zum Transfer nachzukommen. Damit wurden die Verluste von der Rechnung der Elektrischen Energie in den Abfallsack entsorgt. An der Situation änderte sich gar nichts. Bravo.» (Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 314). Vgl. dazu auch N 320 dieses Berichts.

⁵²⁴ Weisung Nr. 308 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 25. Oktober 2000, Sanierung und Finanzierungsmodell der Fernwärme, S. 6, GR Nr. 2000/496.

⁵²⁵ Geschäftsbericht AWZ 1993.

überarbeitet, die in der Folge von der Stimmberechtigten abgelehnt wurde.⁵²⁶ Da von Gesetzes wegen die Gebühren kostendeckend sein mussten, legte eine aufsichtsrechtliche Anordnung der Baudirektion die Abfallgebühren der Stadt Zürich von 1999 bis 2003 fest.⁵²⁷ Nach längerem Hin und Her zwischen Gemeinderat und Stadtrat war es erst 2003 möglich, die Abwasser- und Abfallgebühren neu zu regeln.⁵²⁸ An diesem grossen Gebührenprojekt war der spätere Departementssekretär, damals noch als Jurist bei ERZ, beteiligt.⁵²⁹ Bereits vorgängig wurden im Jahr 2000 die Tarife für die Fernwärme von Stadt und Kanton gemeinsam festgelegt und gleichzeitig die Rechnungskreise Abfall und Fernwärme voneinander getrennt.⁵³⁰ Diese neuen Rechtsgrundlagen änderten jedoch nichts daran, dass die Gebührenpolitik von ERZ weiterhin von der Politik über Parteigrenzen hinweg hinterfragt wurde.⁵³¹ Dies wohl auch, weil Gebühren einer rechtlichen Grundstruktur gehorchen und somit nicht nur einer politischen, sondern zumindest in einem gewissen Grad auch einer rechtlichen Überprüfung bedürfen.⁵³² Martin Waser führt in seiner Stellungnahme zu den vorangehenden Überlegungen der PUK ERZ aus, die Gebühren hätten während längerer Zeit ohne Beanstandung umgesetzt werden können, und es sei selbstverständlich, dass die Gebühren von Zeit zu Zeit bzw. vier fünf Jahre nach der Neuregelung durch den Gemeinderat 2003 wieder hinterfragt würden. Die Ausführungen der PUK ERZ zur rechtlichen und politischen Überprüfbarkeit seien daher widersprüchlich und wenig nachvollziehbar.⁵³³ Die PUK ERZ führt im den von Martin Waser kritisierten Berichtsteil an, dass der Preisüberwacher bereits im Herbst 2005 die Gebührenhöhen beim Abwasser zu untersuchen begann. Die erste (nicht politische) Beanstandung folgte daher schon im ersten Jahr nach Erlass der neuen Gebührensätze. Der Preisüberwacher tat dies, weil sich der Genossenschaftsbund

⁵²⁶ Geschäftsbericht AWZ 1994.

⁵²⁷ Weisung Nr. 180 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 31. Oktober 2003, Totalrevision Abfallwirtschaft, GR Nr. 2003/410, Geschäftsbericht ERZ 1999.

⁵²⁸ Weisung Nr. 181 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 31. Oktober 2003, Totalrevision Abwassergebühren, sowie GRB Nr. 3335 vom 15. September 2004, GR Nr. 2003/411. Weisung Nr. 180 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 31. Oktober 2003, Totalrevision Abfallwirtschaft sowie GRB Nr. 3335 vom 15. September 2004, GR Nr. 2003/410.

⁵²⁹ EV AU Poledna des Departementssekretärs, Frage 6.

⁵³⁰ Weisung Nr. 308 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 25. Oktober 2000, Sanierung und Finanzierungsmodell der Fernwärme, S. 6, GR Nr. 2000/496 sowie GRB Nr. 3495 vom 7. Februar 2001.

⁵³¹ Motion Leiser betr. Kehrichtgebühren, GR Nr. 2008/13, Motion Bartholdi/Liebi betr. Abwassergebühren, GR Nr. 2006/464, Schriftliche Anfrage Leiser/Widler betr. Rolf Bossard AG, GR Nr. 2008/424 und wiederholt Niklaus Scherr betr. Gebührensenkung, siehe z.B. GR Nr. 2005/87 sowie GR Nr. 2015/293. Zuletzt dann die erfolgreiche Motion von Leiser/Kirstein betr. Senkung Grundgebühren Abwasser, GR Nr. 2017/261.

⁵³² Gute Übersicht in Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2014, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2014, § 58 N 10 ff.

⁵³³ Stellungnahme von Martin Waser vom 6. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 315.

Migros beim Preisüberwacher über das neue, ab 2005 geltende stadtzürcherische Preisregime beschwert hatte.⁵³⁴ Ein erster politischer Vorstoss folgte im Herbst 2006. Dieser bezog sich auf den vom Preisüberwacher veröffentlichten schweizweiten Preisvergleich.⁵³⁵ Die betreffende Motion GR Nr. 2006/464 wurde vom Stadtrat u. a. unter Hinweis auf die Anforderungen seiner Gebührenpolitik im Juli 2007 abgelehnt. Eine Diskussion über Gebührensätze kann selbstredend auch erst ab dem Zeitpunkt nachhaltig geführt werden, ab dem erste Praxiserfahrungen gemacht worden sind. Das war vorliegend ab Herbst 2005 der Fall und nicht erst vier oder fünf Jahre später.

Der damalige Preisüberwacher setzte sich demnach ab Herbst 2005 mit den Abwassergebühren der Stadt Zürich auseinander. Im Bereich eines öffentlichen Versorgungsmonopols ist der Preisüberwacher zuständig; er kann jedoch nur Empfehlungen abgeben.⁵³⁶ 316

Der Preisüberwacher hielt in seinem später öffentlich zugänglich gemachten Schreiben an den Stadtrat im Dezember 2006 mit deutlichen Worten fest, dass die Stadt Zürich viel zu hohe Reserven bilde und der Rechnungskreis überkapitalisiert sei. Er bemängelte zusätzlich, dass die in Art. 60a Abs.4 GSchG festgehaltene Pflicht zur Transparenz nicht vollumfänglich eingehalten werde. Der Preisüberwacher empfahl, die Gebühren zu senken sowie sämtliche Investitionen inskünftig zu aktivieren und über die Nutzungsdauer abzuschreiben.⁵³⁷ Dieses Schreiben hat der Preisüberwacher später auf seiner Website für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht, wo es noch heute einsehbar ist.⁵³⁸ Dem Schreiben ging ein längerer Schriftenwechsel zwischen ERZ bzw. Martin Waser und dem Preisüberwacher voraus.⁵³⁹ Zusätzlich fanden diverse Treffen statt; an einem solchen nahm Ende Januar 2007 auch Martin Waser teil.⁵⁴⁰ 317

Gemäss Martin Waser sei das Gespräch jedoch nicht konstruktiv verlaufen und man hätte sich seitens des Preisüberwachers nicht vertieft mit der Gebührensystematik auseinandergesetzt.⁵⁴¹ Aus der Stellungnahme von Gottfried Neuhold zum vorläufigen Schlussbericht 318

⁵³⁴ Schreiben des Preisüberwachers an Urs Pauli vom 18. Mai 2006, von dem Martin Waser spätestens mit interner Mitteilung vom 7. Juni 2006 Kenntnis erhielt. Siehe auch NZZ-Artikel vom 28. Februar 2007 sowie Auszug aus Geschäftsbericht der Migros für das Jahr 2007, S. 183.

⁵³⁵ Die Motion Bartholdi/Liebi betr. Abwassergebühren, GR Nr. 2006/464 datiert vom 1. November 2006.

⁵³⁶ Art. 2 und 14 Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985 (PüG; SR 942.20).

⁵³⁷ Schreiben des Preisüberwachers vom 14. Dezember 2006.

⁵³⁸ Einsehbar unter: <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/dokumentation/publikationen/empfehlungen.html>.

⁵³⁹ Schreiben Preisüberwacher an ERZ vom 18. Mai 2006, Schreiben von ERZ an Preisüberwacher vom 27. Juni 2006, Schreiben Preisüberwacher an ERZ vom 6. Juli 2006, Schreiben ERZ an Preisüberwacher vom 15. August 2006, Schreiben Preisüberwacher an Martin Waser vom 30. Januar 2007.

⁵⁴⁰ Schreiben Preisüberwacher an Martin Waser vom 30. Januar 2007.

⁵⁴¹ EV PUK ERZ von Martin Waser, Zeilen 515–528.

der PUK ERZ ergibt sich, dass er sich 2006 ebenfalls mit Rudolf Strahm getroffen habe und zwar, laut Neuhold, in seiner Funktion als Präsident des Verbandes Kommunale Infrastruktur: *«Themen waren die Gebühren sowie das unternehmerische Denken in Bezug auf Rückstellungen, Reserven sowie allgemein das Niveau von Gebühren und deren Wirkung auf die Bevölkerung im Sinne von Wirkung und Anreiz. In diesem Zusammenhang mit Abfall und Abwasser. Die Besprechung verlief Ergebnis und inhaltlos. Ich bestätigte Hrn Strahm, dass er von den vorgenannten Themen eigentlich keine Ahnung hat. Scheinbar hat er ein entsprechendes Studium und ist als Berater unterwegs. Na danke. Die ganze Geschichte war wohl dem SP Wahlprogramm geschuldet. Wir sind nicht Freunde geworden.»*⁵⁴²

Unterschiedlich sind die Erinnerungen an die Reaktion der gemeinderätlichen Kommission SK PD/TED/DIB. Laut Martin Waser habe sich die SK PD/TED/DIB energisch gegen die Vorwürfe des Preisüberwachers gewehrt. Er führte hierzu in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ aus: *«Dann kam der Preisüberwacher schon einmal auf uns zu. In einer Kommissionssitzung, von der Sitzung müsste es ein Protokoll geben, dieses habe ich nicht erhalten, hat sich die Gemeinderatskommission fast mehr aufgeregt als ich. Das weiss ich noch gut. Was dem eigentlich einfallt, wir hätten das doch festgelegt und so. Mit extremem Rückenwind bin ich dann nach Bern zum damaligen Preisüberwacher, der ja ein Genosse von mir ist. Aber der hat mir überhaupt nicht zugehört. Es hat eigentlich kein Gespräch gegeben. Ist ja egal. Aber es ist eigentlich schade. Es wäre interessant gewesen, nachzuvollziehen, warum er zu einer ganz anderen Haltung kommt. Er hatte kein Interesse, warum wir zu diesem Gebührenmodell gekommen sind. Wir waren eine, eineinhalb Stunden dort und sind dann wieder gegangen. Das war leider ergebnislos, muss ich im Nachhinein sagen. Das ist schade. Man hat dort auch eine Chance verpasst, sich mit der Systematik noch vertieft auseinanderzusetzen. Man hat sich den Rücken zugekehrt und es ist nichts mehr passiert. Die Zahlen lagen dem Gemeinderat alle vor, mit allen Schwierigkeiten.»*⁵⁴³ Niklaus Scherr, damals Gemeinderat für die AL und Mitglied der SK PD/TED/DIB, führte aus, die Verwaltung habe zwar die Gebühren präsentiert, jedoch das Schreiben des Preisüberwachers anfänglich unterschlagen. Er sagte dazu vor der PUK ERZ: *«Also ich hatte in dieser Zeit auch Kontakt mit Herrn Strahm. Und ich erfuhr da, dass der Stadtrat einen Brief erhalten hat. Was uns nicht sofort vorgelegt wurde. Ich müsste die Protokolle lesen. Aber es gab dort ein paar eher turbulente Sitzungen zwischen Herrn Waser, Herrn Pauli und mir.»*⁵⁴⁴ Auf

⁵⁴² Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 316.

⁵⁴³ EV PUK ERZ von Martin Waser, Zeilen 515-528.

⁵⁴⁴ EV PUK ERZ von Niklaus Scherr, Zeilen 354-359.

die Frage, wann diese Vorkommnisse rund um den Preisüberwacher in die Kommission gekommen seien: *«Es war im Zusammenhang mit der Motion, dass man die Infrastrukturgebühr für drei Jahre senke. Aber es war etwas früher. Und da gab es eine Anhörung. Da mussten Herr Pauli und Herr Waser beim Preisüberwacher vortragen. Und dann zeigten sie uns die Präsentation und ich glaube, am Anfang haben sie irgendwie verschwiegen, dass es eine Schelte vom Preisüberwacher gab. Das müssen Sie in den Protokollen nachschauen. Ich weiss nur, dass es dort Kontroversen gab, als uns der Brief des Preisüberwachers zuerst nicht unterbreitet wurde. Herr Waser fand, dass das eine Sache zwischen dem Stadtrat und dem Preisüberwacher ist.»*⁵⁴⁵ Sowohl der Stadtrat als auch Martin Waser hinterfragen den Beweiswert dieser Aussagen von Niklaus Scherr (AL).⁵⁴⁶ Diese beiden Aussagen lassen sich wie folgt mit der Aktenlage abgleichen:⁵⁴⁷

Aus den Akten ergibt sich, dass es nicht nur ein Schreiben des Preisüberwachers gab. Zwischen ERZ bzw. Martin Waser und dem Preisüberwacher gab es einen ganzen Schriftwechsel, der bereits im Oktober/November 2005 einsetzte, kurz nachdem die Migros ihre Beschwerde deponiert hatte.⁵⁴⁸ Ein erstes Treffen mit dem Preisüberwacher fand im März 2006 in Zürich statt.⁵⁴⁹ Schliesslich schrieb der Preisüberwacher den Stadtrat direkt an. Der Stadtrat verabschiedete seine Antwort an den Preisüberwacher am 14. März 2007.⁵⁵⁰ Am 22. März 2007 fand eine Information der SK PD/TED/DIB statt.⁵⁵¹ Das Schreiben des Preisüberwachers vom 14. Dezember 2006 und die noch nicht versandte Antwort

⁵⁴⁵ EV PUK ERZ von Niklaus Scherr, Zeilen 352-359.

⁵⁴⁶ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 317 ff. sowie Stellungnahme von Martin Waser vom 6. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 317 ff

⁵⁴⁷ In seiner Stellungnahme vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ führt der Stadtrat aus, dass sich Niklaus Scherr (AL) bei seinen Aussagen offenbar nicht sicher gewesen sei, da er nur glaube, dass die Kritik des Preisüberwachers zunächst verschwiegen worden sei. Martin Waser stellt sich in seiner Stellungnahme vom 6. Juli 2020 auf den Standpunkt, eine Aussage mit «ich glaube» gehöre nicht einen solchen Bericht. Aus Sicht des Stadtrats sollte daher dieser Aussage nicht zu viel Gewicht beigemessen, aus Sicht von Martin Waser sogar entfernt werden. Aus Sicht der PUK ERZ sind Aussagen, die auch relativierende Momente beinhalten, Unsicherheit oder Wissenslücken deklarieren, nicht vornehmlich Merkmale, die eine Aussage unglaubwürdig erscheinen lassen. Vielmehr lässt sich eine solche Aussage in Verbindung mit Aktenstücken oder anderen Aussagen verdichten. Ungünstiger wäre eine Aussage, bei der die Unsicherheit absichtlich verschwiegen würde, und die sich dann als falsch herausstellte.

⁵⁴⁸ Beschrieben im Einfrageentwurf vom 12. Januar 2007 an den Stadtrat.

⁵⁴⁹ Beschrieben im Einfrageentwurf vom 12. Januar 2007 an den Stadtrat.

⁵⁵⁰ STRB Nr. 296 vom 14. März 2007.

⁵⁵¹ Protokoll Nr. 22 SK PD/TED/DIB vom 22. März 2007. Traktandum 5 geht fälschlicherweise in seinem Titel von einer Diskussion über Abfallgebühren aus.

des Stadtrats hatte ERZ am 16. März 2007 den Mitgliedern der SK PD/TED/DIB zur Vorbereitung der Kommissionssitzung vom 22. März 2007 ausgehändigt.⁵⁵² Im Anschluss an die Kommissionssitzung veröffentlichte der Stadtrat eine Medienmitteilung.⁵⁵³

Dieser Vorgang schlug sich in den Protokollen der SK PD/TED/DIB lediglich in einem Protokoll vom 22. März 2007 nieder.⁵⁵⁴ Eine frühere umfassende Information der Kommission durch das TED ist nicht auszumachen. An der Kommissionssitzung vom 22. März 2007 vermittelten Martin Waser und Urs Pauli einen Überblick. Es gab vereinzelte kritische Stimmen. Niklaus Scherr (AL) hielt beispielsweise fest, ERZ würde über eine sehr komfortable Finanzlage verfügen und die Darstellung, der Preisüberwacher übertreibe und es gebe keinen Handlungsbedarf, sei daher nicht korrekt. Er merkte aber auch an, dass es keinen Kniefall vor dem Preisüberwacher brauche. Ernst Danner (EVP) führte aus, eine Aktivierung von Investitionen, verbunden mit vernünftigen Abschreibungsdauern, bedeute noch kein Leben auf Kosten der nächsten Generation. Daniel Leupi (Grüne) bemerkte, es herrsche Konsens, dass es keine Systemänderung brauche, dennoch sei nicht klar, warum angesichts der hohen Konstanz keine verbindlichen Zusagen seitens ERZ gemacht würden, die Reserven zu reduzieren. Martin Waser erklärte darauf, das Ziel sei es, die Reserven auf 50 Millionen Franken zu reduzieren; das sei indiskutabel. Das müsse aber vorgehend sorgfältig geprüft werden. Der vom Stadtrat herausgelesene breite Widerstand gegen den Preisüberwacher lässt sich diesem Protokoll nicht entnehmen. Einzig Dominique Feuillet (SP) zeigte sich über das Verhalten des Preisüberwachers enerviert. Der Stadtrat geht demgegenüber in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht von einer «*einhelligen Empörung*» der Kommission aus.⁵⁵⁵ Dieser Standpunkt deckt sich aber nicht mit dem Protokoll der SK PD/TED/DIB vom 22. März 2007.

Besonders problematisch in Bezug auf dieses Thema erachtet die PUK ERZ, dass in den vor dem Preisüberwacher und der Kommission gehaltenen Präsentationen eine Auflistung der rechtlich einschlägigen Erlasse und eine Auseinandersetzung mit dem rechtlich vorgegebenen Abschreibungs- und Aktivierungsmodus gänzlich fehlen. Mit der Kürze der Präsentationen ist dies nicht erklärbar. Diese Präsentationen umfassen rund 30 Seiten und enthalten zahlreiche Tabellen, erklären die politische sowie «unternehmerische» Sicht und

⁵⁵² Schreiben ERZ an die Mitglieder SK PD/TED/DIB vom 16. März 2007.

⁵⁵³ Medienmitteilung des Stadtrats vom 28. März 2007.

⁵⁵⁴ E-Mail Sekretariat SK TED DIB vom 3. September 2020.

⁵⁵⁵ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 317 ff.

führen zahlreiche weitere Argumente an. Urs Pauli führte dazu vielmehr vor der Kommission am 22. März 2007 aus, ERZ betreibe eine eigenständige Finanzierungspolitik, und diese Aktivierung der Investitionen würden dieser Politik sowie den Investitionsrichtlinien der Stadt Zürich widersprechen.⁵⁵⁶ Bereits aus der am 27. Januar 2007 von Martin Waser vor dem Preisüberwacher in Bern gehaltenen Präsentation ist zu entnehmen, dass die Aktivierung von Kanalsanierungsaufwendungen nicht den Investitionsrichtlinien der Stadt Zürich und der Finanzierungspolitik entsprechen würde.⁵⁵⁷ In der Medienmitteilung, die am 28. März 2007 im Nachgang zur Information der SK PD/TED/DIB erging, hielt der Stadtrat fest, das Vorgehen mit dem Preisüberwacher sei von der Gemeinderatskommission ausdrücklich gutgeheissen worden. Dieser Schluss ist nach Durchsicht des Protokolls der betreffenden Kommissionssitzung aus Sicht der PUK ERZ nur beschränkt zutreffend. Die Anhörung der Kommission erfolgte gemäss Einschätzung der PUK ERZ ausserdem erst nach dem Treffen in Bern und nach der Verabschiedung der Antwort des Stadtrats an den Preisüberwacher. Martin Waser führt aus, die Medienmitteilung des Stadtrats mit der Aussage, das Vorgehen mit dem Preisüberwacher sei von der Kommission einhellig gutgeheissen worden, hätte zu einer sofortigen Reaktion der Gemeinderätinnen und Gemeinderäte geführt, wenn sie nicht zutreffend gewesen wäre. Eine Reaktion sei aber ausgeblieben.⁵⁵⁸ Selbst wenn eine Reaktion ausgeblieben ist, deckt sich dieses nicht mit dem Protokoll der Kommissionssitzung, aus dem eine solche Einhelligkeit nicht herauszulesen ist.

Im Nachgang zur Intervention des Preisüberwachers beschloss der Gemeinderat für die Jahre 2008 bis 2010 eine befristeten Bonusaktion: Während dieser Zeit wurde auf die Erhebung der Grundgebühr verzichtet.⁵⁵⁹ Dieselbe Bonusaktion wurde für die Jahre 2018 und 2019 wiederholt.⁵⁶⁰

319

3.3.2 Entwicklung der Fernwärmegebühren ab 2000

Zu Beginn der Neunzigerjahre wurde die Fernwärme dem AWZ zugewiesen und in dessen Rechnungskreis integriert. Per 1. Januar 1999 begann ERZ die Fernwärme zunächst intern,

320

⁵⁵⁶ Präsentation ERZ «Stellungnahme von ERZ zu den Empfehlungen des Preisüberwachers zu den Abwassergebühren», Sitzung SK PD/TED/DIB vom 22. März 2007.

⁵⁵⁷ Präsentation ERZ «Stellungnahme von ERZ zu den Empfehlungen des Preisüberwachers zu den Abwassergebühren», Sitzung vom 29. Januar 2007 mit dem Preisüberwacher in Bern.

⁵⁵⁸ Stellungnahme von Martin Waser vom 18. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 318.

⁵⁵⁹ Vgl. Motion Abwassergebühren, befristete Senkung, GRB Nr. 2007/348.

⁵⁶⁰ ERZ Abwasser, befristete Senkung der Grundgebühren in Form eines Bonus, GR Nr. 2017/105.

ab 2001 in der städtischen Rechnung separat in der Rechnungslegung definitiv aufzuführen.⁵⁶¹ Ende der Neunzigerjahre waren die Fernwärmenetze sowohl der Stadt wie auch des Kantons hochgradig defizitär. Der jährliche Verlust bewegte sich im zweistelligen Millionenbereich.⁵⁶² Im Jahr 2000 wurde von Stadt und Kanton eine neue Tarifstruktur erarbeitet, die an den Ölpreis gekoppelt wurde und dafür sorgen sollte, dass bei tiefen Ölpreisen die Fernwärme operativ selbsttragend war und bei hohen Preisen «Rückstellungen» bilden konnte.⁵⁶³ Neukunden sollten – mit Ausnahmen – nur noch dann angeschlossen werden, wenn die Vollkostenrechnung für den Betreiber positiv ausfiel.⁵⁶⁴

Mit diesen Sanierungsbemühungen waren weitere Massnahmen verbunden. Die Stadt Zürich sprach der Fernwärme zum Ausgleich des Bilanzfehlbetrages 108 Millionen Franken sowie einen Betriebsbeitrag zur Übernahme der Zinsen und Abschreibungen der Fernwärme zu, sollte der Betrieb dies operativ nicht selbst erwirtschaften. Weitere 25 Millionen Franken wurden aus dem Rechnungskreis Abfall in den neuen Rechnungskreis Fernwärme übertragen.⁵⁶⁵ Die Stadt übernahm schliesslich im Jahr 2004 das kantonale Fernwärmenetz inklusive Heizkraftwerk Aubrugg – zu wesentlichen Teilen entschädigungslos.⁵⁶⁶ Später wurde auf dem Areal ein Holzheizkraftwerk erstellt (Beteiligung Stadt Zürich: 40 %).⁵⁶⁷ Da

⁵⁶¹ Weisung Nr. 308 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 25. Oktober 2000, Sanierung und Finanzierungsmodell der Fernwärme, Seite 6, GR Nr. 2000/496.

⁵⁶² Gottfried Neuhold umschreibt diese Ausgangslage aus seiner Sicht in der Stellungnahme vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht zu dieser N 320 wie folgt: «Die FW ZH Stadt und Kanton hatten eines gemeinsam: jede machte so 10 mioCHF operative Verluste jedes Jahr. Das war aber auch schon die einzige Gemeinsamkeit. Die Stadt hatte wenig Produktion (durch Abwärme der KHKW = Kehrlicht Heizkraftwerk) und ca 1000 Kunden, der Kanton in Aubrugg vorwiegend mit Gas produzierte Fernwärme, und wenig Kunden. Weiters wurde Hagenholz betreffend Prozesswasser vom Kanton beliefert, ca 500 kCHF/Jahr. Also kaufte das AWZ Energie beim Kanton und verkaufte sie weiter. Jetzt waren die ungedeckten Investitionskosten bei der FW der Stadt extrem hoch. Aus einem vermutlich politisch motivierten Gedankenzug wurde fast jedes Einfamilienhaus mit Fernwärme versorgt, die Anschlusskosten wurden nicht einmal im Ansatz gedeckt, nicht einmal über 20 Jahre. Wer an Freunderlwirtschaft denkt ist ein Schelm.»

⁵⁶³ Gemäss Stellungnahme von Gottfried Neuhold zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 320 habe ERZ diese neue Tarifstruktur erarbeitet und sämtliche vormals geltenden Verträge gekündigt und neu aufgesetzt. Diese Darstellung ist nach Ansicht der PUK ERZ zu einseitig. Die neue Tarifstruktur wurde in einer Arbeitsgruppe unter Beizug aller Beteiligten (ETH, Stadt Zürich, Kanton Zürich) sowie durch eine Beraterfirma erarbeitet. Eine derartige Federführung durch ERZ ist nicht aktenkundig.

⁵⁶⁴ STRB Nr. 953 vom 31. Mai 2000 betr. Neufestsetzung der Fernwärmearife.

⁵⁶⁵ Weisung Nr. 308 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 25. Oktober 2000, Sanierung und Finanzierungsmodell der Fernwärme, GR Nr. 2000/496 sowie GRB Nr. 3495 vom 7. Februar 2001, abgelöst durch GRB Nr. 3095 vom 7. Juli 2004, Fernwärme, Übernahme der kantonalen Fernwärme durch die Stadt Zürich, GR Nr. 2003/215,

⁵⁶⁶ GRB Nr. 3095 vom 7. Juli 2004, Fernwärme, Übernahme der kantonalen Fernwärme durch die Stadt Zürich, GR Nr. 2003/215.

⁵⁶⁷ Weisung Nr. 262 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 25. Juni 2008, Holzheizkraftwerk im Heizkraftwerk Aubrugg, Beteiligung an einer Betriebs AG, GRB Nr. 2008/290.

das KHKW Josefstrasse aus der kantonalen Abfallplanung entlassen wurde, wird dieses seit 2011 durch die FWZAG geführt (Beteiligung Stadt Zürich: 80 %).⁵⁶⁸

Der Preis für Fernwärme ist an den Heizölpreis gekoppelt. Die Tarifverordnung von 2000 wurde basierend auf den Heizölpreisen der Neunzigerjahre erstellt, welche im Bereich unter und um 30 Franken pro 100 Liter lagen. Ein wichtiger Grund für die grossen Defizite der Fernwärme in dieser Zeit war sicher auch der tiefe Heizölpreis. Entsprechend wurden die Tarife vor allem bei einem Heizölpreinsniveau unter 30 Franken pro 100 Liter angehoben. Das neue Tarifsysteem sollte den operativen Gewinn um jährlich rund 5 Millionen Franken steigern, unter der Prämisse gleichbleibender Heizölpreise. Das Maximalszenario, das der damaligen Kalkulation zugrunde lag, war ein Heizölpreis von 60 Franken pro 100 Liter, was den operativen Gewinn um rund 12 Millionen Franken jährlich gesteigert hätte.⁵⁶⁹ Eine Berechnung für einen 60 Franken übersteigenden Heizölpreis wurde nicht in Betracht gezogen. Der Preis von 60 Franken pro 100 Liter wurde jedoch Mitte der Nullerjahre erreicht und in der Folge nicht mehr unterschritten. Dementsprechend explodierten die Gebühreneinnahmen förmlich und stiegen zwischen 2003 und 2005 um 54 %, ohne dass ausgabenseitig ein vergleichbarer Mehraufwand feststellbar gewesen wäre. Trotzdem wurde das Tarifsysteem nicht an die neuen Tatsachen angepasst. Gottfried Neuhold äussert sich in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht über das Tarifsysteem: *«Das neue FW Preismodell musste nach meinen Vorgaben folgende Bedingungen erfüllen: Die Anschlusskosten sollen sich spätestens nach zwei Jahren finanziert haben, was auf Grund von Berechnungen die Grösse des minimalen Anschlusswertes auf 100 kW festlegte. Wenn Kunden die transparent gemachten Kosten übernehmen haben wir diese natürlich angeschlossen unabhängig vom Anschlusswert. Früher wurden diese Kosten zumeist geschenkt, Begründung ist mir unbekannt. Das wäre eine Untersuchung wert: Gemeinderat verschenkt FW Anschlüsse zulasten der Stromkunden oder der Abfallsäcke!! Das Ziel war mit der Investition von Öl resp Gasheizungen mithalten zu können. Das haben wir geschafft. Weiters muss der kWh Preis niedriger (5 - 10 %) unter den äquivalenten Öl resp GasKosten sein. Auch das wurde erreicht. Offenbar lagen der PUK unvollständige Daten oder mangelhafte Informationen vor. [Name], GB Leiter Fernwärme vom ERZ war Projektverantwortlicher. Er kam mit der max 60 CHF/100l Erdöl Kalkulation. Vom mir bekam er den Auftrag die Berechnungen auf 100CHF/100l auszuweiten. Gegen heftigen Widerstand, welche den FW'lern eigen war, wollte er sich weigern. Jedenfalls wurde das Konzept bis auf 100*

322

⁵⁶⁸ STRB Nr. 633/2007, Umnutzung des Kehrichtkraftwerkes Josefstrasse für die Fernwärme Zürich-West, Beteiligung an einer Betriebs AG.

⁵⁶⁹ STRB Nr. 953 vom 31. Mai 2000 betr. Neufestsetzung der Fernwärmetarife.

CHF/100l Erdöl berechnet und auch angepasst. Aufgrund der Situation, Wärmemix aus Abwärme und mit Gas produzierten ist die FW Zürich nur teilweise vom Ölpreis abhängig. Ausserdem mussten wir keinen Gewinn abliefern. Also ergab das neue Modell ab ca 60 CHF/ 100l eine Verflachung der Preiskurve für die Kunden. Im Klartext: je höher der Ölpreis desto besser ist der FW Kunde dran. Dem anfänglichen Gemurmel innerhalb und ausserhalb folgte dann bald das positive aha Erlebnis. Zur Information: die FW hat als Vorgabe soviel Wärme zur Verfügung zu stellen dass bei allen Kunden 20°C Raumtemperatur bei -15°C Aussentemperatur herrscht. So steht es auch in den Verträgen. Transferpreis: die Abwärme, welche in den KHKW's nach der Produktion von elektrischer Energie zur Verfügung steht, wurde im ERZ der FW zu Gestehungskosten überlassen um sich wieder auf gesunde Beine stellen zu können. (In der Stadt Winterthur musste die Fernwärme das 10-fache dem KHKW entrichten, hatte eine viel kleinere Marge und die KHKW Betreiber eine volle Kasse). Basis: der Durchschnitt der letzten Jahre in Bezug auf Temperaturverhalten und damit den theoretischen Wärmebedarf. Es ist so schwierig Voraussagen zu machen, speziell wenn sie die Zukunft betreffen. Selbst in der geregelten Verwaltung der Stadt ZH, wo ja alles ausser dem ERZ in Ordnung ist. Eigenartig. Revenues (sog Gebühreneinnahmen) welche angeblich explodierten in unglaubliche Höhen, Versuch einer Erklärung für Fortgeschrittene: nach dem Lesen und Kenntnisnahme aller vorhergehenden Absätze weiss man, dass die FW einen Energiemix betreffend Produktion seines Handelsgutes, nämlich Wärme hat. Und dann passierte was niemand erwartet hat: Frau Holle schüttelte wenig, usw. D.h. es waren ein paar warme Winter und es wurde fast ausschliesslich Abwärme verkauft, natürlich zum durchschnittlich benötigten Mixpreis. Das Ergebnis konnte sich sehen lassen, weniger Energie verkauft und mehr Geld verdient. So einfach kann Kompliziertes sein. Zur Entschuldigung der interviewten FW Mitarbeiter muss gesagt werden, dass die meisten das damals schon nicht kapiert hatten.»⁵⁷⁰ Die von Gottfried Neuhold angebotene Ausweitung der Kalkulation bis 100 Franken pro 100 Liter Heizöl ist nicht aktenkundig. Seine Ausführungen zur Kostenseite sind durchaus korrekt, lassen jedoch ausser Acht, dass in einem kalten Winter die Kosten zwar höher gewesen wären, in gleichem Masse aber auch die Einnahmen zusätzlich gestiegen wären: Der Gewinn wäre in der gleichen Grössenordnung geblieben. Gottfried Neuhold entkräftet damit den Kern der Kritik der PUK ERZ nicht: Dieser liegt darin, dass ein System erarbeitet wurde, das dank hoher Heizölpreise sehr hohen Gewinne produzierte, die auch später zu keinerlei Anpassungen geführt haben.

⁵⁷⁰ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht zu N 322.

Von 2001 bis und mit 2005 beanspruchte der Rechnungskreis Fernwärme den Betriebsbeitrag der Stadt von insgesamt knapp 25 Millionen Franken.⁵⁷¹ Interessanterweise begann die Fernwärme ab 2008 diesen Betriebsbeitrag nachträglich zurückzuzahlen. Aus dem Finanzierungsmodell von 2004 geht hervor, dass Betriebsgewinne nur soweit dem Ausgleichskonto für Spezialfinanzierung zugeführt werden dürfen, als der Investitionsbedarf durch den Investitionsplan ausgewiesen ist. Höchstens weitere 3 Millionen Franken dürfen zurückbehalten werden.⁵⁷² Der Rest muss zwingend der Stadtkasse abgeliefert werden.

323

Bei diesem Finanzierungsmodell gibt es noch weitere Punkte, welche beim genauen Hinschauen aus heutiger Sicht merkwürdig erscheinen. So heisst es: «*Bei diesem [hypothetischen] günstigen Verlauf des Betriebsertrags ist als Anreiz für eine wirtschaftliche Betriebsführung von der Kürzung eine Marge bis maximal 10 Prozent des letzten Finanzdienstes zur Bildung betriebseigener Reserven zu belassen.*»⁵⁷³

324

Diese Bestimmung führt zu einem Paradox: Auf der einen Seite wird für eine Dienstabteilung ein finanzieller Anreiz geschaffen, um wirtschaftlich arbeiten zu können. Auf der anderen Seite soll die Stadt das vermeintliche Unternehmen, das in Tat und Wahrheit eine Dienstabteilung der städtischen Kernverwaltung ist, auch dann noch finanziell unterstützen, wenn dies in wirtschaftlicher Hinsicht gar nicht mehr notwendig ist. Gottfried Neuhold erklärt dazu in seiner Stellungnahme: «*Ich meine wir waren am Anfang natürlich nicht sicher was es alles geben wird und dann war halt Hosenträger und Gürtel Verhalten angesagt. Die Fernwärme hat uns viel Kopfzerbrechen bereitet, am Anfang.*»⁵⁷⁴ Aus Sicht der PUK ERZ übersieht Gottfried Neuhold hier den Kern ihrer Aussage. Der Stadtrat führt seinerseits in der Stellungnahme aus, wenn die PUK ERZ dies als merkwürdig bezeichne, so könne dies nur als Selbstkritik verstanden werden, denn es hätte dem Gemeinderat freigestanden, das vom Stadtrat vorgeschlagene Finanzierungsmodell abzuändern.⁵⁷⁵ Eine beinahe wortgleiche Kritik übt Martin Waser in seiner Stellungnahme.⁵⁷⁶ Diesen Einwand sieht die PUK ERZ

325

⁵⁷¹ Jahresrechnungen ERZ 2001 bis 2005.

⁵⁷² Weisung Nr. 121 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 18. Juni 2003, Fernwärme, Übernahme der kantonalen Fernwärme durch die Stadt Zürich, S. 9.

⁵⁷³ Weisung Nr. 308 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 25. Oktober 2000, Sanierung und Finanzierungsmodell der Fernwärme, Seite 6, GR Nr. 2000/49, S. 10–11.

⁵⁷⁴ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 325.

⁵⁷⁵ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 324.

⁵⁷⁶ Stellungnahme von Martin Waser vom 6. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 323 f.

als grundsätzlich inhaltlich korrekt an: Der entsprechende Dispositivpunkt hätte vom Gemeinderat geändert werden können. Die PUK ERZ erblickt in ihrer Aussage zu diesem Paradox keine Kritik. Vielmehr ist es für sie ein weiterer Hinweis auf das verzerrte Eigenbild des ERZ als «selbständiges Unternehmen», während es doch gerade in diesem Fall sogar direkt von der Stadtkasse alimentiert wurde.

3.4 Abschreibungspraxis und Reserven

3.4.1 Die Rechtslage bei den Abschreibungen

Die Abschreibungspraxis von ERZ im Bereich der Abwasserentsorgung stand bereits kurz nach Erlass der Gebührenordnung ab Herbst 2005 im Fokus des Preisüberwachers.⁵⁷⁷ Überdies veranlasste die Abschreibungspraxis von ERZ die ZFK mehrfach zu Bemerkungen.⁵⁷⁸ Schliesslich äusserte sich der Bezirksrat mit Beschluss vom 15. Oktober 2015, in welchem er die (zusätzlichen) Abschreibungen von ERZ rügte.⁵⁷⁹ 326

Hinsichtlich der Abschreibungspraxis waren im untersuchten Zeitraum folgende Gesetze und Verordnungen zu berücksichtigen: 327

- aufgehobenes Gesetz über das Gemeindewesen vom 22. Juni 1926 (aGG), per 1. Januar 2018 ersetzt durch Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG)
- aufgehobene Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 30. Juli 1999 (aVGH), aufgehoben per 1. Juli 2019
- Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern über die Abschreibung nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten vom 14. November 1985, ersetzt durch aufgehobene Verordnung über die Abschreibung nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten vom 30. Juli 1999 (aBAV), aufgehoben per 1. Juli 2019
- Kreisschreiben über den Gemeindehaushalt der Direktion der Justiz und des Innern (KSGH) vom 10. Oktober 1984

⁵⁷⁷ Vgl. N 315 ff. dieses Berichts.

⁵⁷⁸ Revisionsbericht ZFK Nr. 141/2009, S. 8 f.; Revisionsbericht ZFK Nr. 137/2010, S. 7, Revisionsbericht ZFK Nr. 101/2011, S. 2 und 8, Revisionsbericht ZFK Nr. 143/2011, S. 6.

⁵⁷⁹ Beschluss des Bezirksrats Zürich vom 15. Oktober 2015 in Sachen Stadt Zürich.

Grundsätzlich galt, dass sämtliche Investitionen über 100 000 Franken aktiviert werden mussten.⁵⁸⁰ Die degressive Abschreibung von Verwaltungsvermögen erfolgte für den relevanten Untersuchungszeitraum gemäss § 137 aGG sowie den Ausführungsbestimmungen der aVGH:

§ 20. ¹ Die Abschreibungen werden auf dem Restbuchwert des Verwaltungsvermögens (Buchwert am 1. Januar des Rechnungsjahres zuzüglich Nettoinvestition des Rechnungsjahres) vorgenommen und betragen jährlich:

- a) 10 % bei Sachgütern (ohne Mobilien und Vorräte);*
- b) 20 % bei Mobilien (Mobiliar, Maschinen, Einrichtungen und Fahrzeuge);*
- c) 10 % bei Investitionsbeiträgen;*
- d) 10 % bei andern aktivierten Investitionsausgaben;*
- e) 10 % bei Darlehen und Beteiligungen, die nach 20 und mehr Jahren oder überhaupt nicht rückzahlbar sind und keinen oder nur einen herabgesetzten Ertrag abwerfen;*
- f) bei Vorräten die tatsächliche Wertminderung.*

² Mit Ermächtigung der Direktion der Justiz und des Innern können für bestimmte Gemeindebetriebe die Abschreibungen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgen. Das gilt auch für Beteiligungen der Gemeinde an entsprechenden Betrieben Dritter.

§ 21. ¹ Soweit kein Bilanzfehlbetrag entsteht, können zusätzliche Abschreibungen vorgenommen werden.

² Sie müssen im Voranschlag enthalten sein und sind in der Jahresrechnung in dem Umfang zu verringern, als sie einen Bilanzfehlbetrag verursachen würden.

Nebst der aufgeführten degressiven Abschreibung gibt es die lineare Abschreibung nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Davon machte die Stadt Zürich seit 1985 Gebrauch: Ab diesem Zeitpunkt erlaubte die Direktion des Innern des Kantons Zürich neben anderen Gemeindebetrieben auch der Stadtentwässerung, dem Abfuhrwesen und der Fernwärme mit Einzelbewilligungen lineare Abschreibungen vorzunehmen. Gleichzeitig wurden sie auch zu eigenen Rechnungskreisen mit entsprechendem Ausgleichskonto. Dieser Vorgang erforderte zwei Voraussetzungen: Erstens einen Stadtratsbeschluss, der die

⁵⁸⁰ § 165 aGG i. V. m. 23 aFHG, §§ 17 und 23 aVGH.

Umstellung auf die lineare Methode beinhaltete, und zweitens die Genehmigung durch die Direktion des Innern. Beide wurden erfüllt.⁵⁸¹

Seit dem 1. Januar 2000 regelte der Kanton die linearen Abschreibungen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten in einer eigens dafür erlassenen Verordnung⁵⁸²:

330

§ 2. ¹ Abschreibungsbasis bilden unter Vorbehalt übergeordneten Rechts die Nettoinvestitionen der einzelnen Anlagen oder Anlagenteile. Die Nettoinvestitionen entsprechen den um die Investitionseinnahmen gekürzten Bruttoinvestitionen. Die Anschaffungs- oder Herstellungskosten bilden die Bruttoinvestitionen. Nachträgliche Investitionseinnahmen sind jährlich auf die Anlagen oder Anlagenteile aufzuteilen, wobei grundsätzlich die Abschreibungsbasis massgebend ist.

² Der jährliche Abschreibungsbetrag ergibt sich aus der gleichmässigen Verteilung des Wertes der Abschreibungsbasis auf die Nutzungsdauer nach den in den Anhängen aufgeführten Regelungen.

³ Soweit nach übergeordnetem Recht die Substanzerhaltung von Anlagen vorgeschrieben wird und in der Vergangenheit ausgerichtete Investitionsbeiträge künftig entfallen, sind im Umfang des dadurch entstehenden Finanzierungsbedarfs Reserven zu bilden und als solche zu kennzeichnen.

⁴ Ausserplanmässige Abschreibungen sind vorzunehmen, wenn sie aus betriebswirtschaftlichen Gründen geboten sind; sie sind zu begründen. Zusätzliche Abschreibungen sind unzulässig; vorbehalten bleiben die Bestimmungen über Vorfinanzierungen.

⁵ Grundstücke können entsprechend der Nutzungsdauer des zugehörigen Gebäudes, höchstens aber auf eine Nutzungsdauer von 100 Jahren abgeschrieben werden; vorbehalten bleibt übergeordnetes Recht.

Die aBAV räumte für die vor ihrem Inkrafttreten erteilten Bewilligungen eine Übergangsfrist ein. Diese galten bis Ende 2004 weiter.⁵⁸³ Abschreibungen über die Ansätze gemäss aBAV hinaus waren folglich spätestens ab 2005 nur noch in Ausnahmefällen vorgesehen und mussten begründet werden. Nur dort, wo die degressive Abschreibung zur Anwendung kommen konnte, existierte die Möglichkeit einer zusätzlichen Abschreibung weiter. Eine solche musste jedoch budgetiert sein und durfte nicht zu einem Bilanzfehlbetrag führen.⁵⁸⁴ Für die drei erwähnten Rechnungskreise von ERZ galt jedoch, dass ausser im erwähnten

331

⁵⁸¹ STRB Nr. 2564 vom 21. August 1985 betr. Abschreibungssätze der Gemeindebetriebe, genehmigt durch Verfügung der Direktion des Innern des Kanton Zürich vom 14. November 1985.

⁵⁸² Aufgehobene Verordnung über die Abschreibungen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten des Kantons Zürich vom 30. Juli 1999, aufgehoben per 1. Juli 2019 (aBAV).

⁵⁸³ § 8 aBAV.

⁵⁸⁴ § 137 Abs. 4 aGG und § 21 aVGH.

Fall einer begründeten betriebswirtschaftlichen Notwendigkeit keine zusätzlichen Abschreibungen mehr vorgenommen werden durften.

Auf einen neuerlichen Beschluss zum Umstieg auf die Abschreibungspraxis nach Erlass der aBAV wurde verzichtet. Insgesamt war der Übergang von einem durch die Direktion des Innern individuell verfügbaren linearen Abschreibungsmodell auf ein lineares Abschreibungsmodell nach aBAV nicht klar geregelt. In der Folge ist auch zu bezweifeln, dass eine Neubewertung der Anlagen nach § 5 aBAV notwendig gewesen wäre.

332

Das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (ewz) hat im Nachgang zum Erlass der aBAV dem Gemeinderat eine entsprechende Weisung gemäss § 5a aBAV vorgelegt, mit welcher im Jahr 2001 eine Neubewertung der Anlagen vorgenommen wurde. Dies führte damals zu einer Aufwertung der Anlagen um 420 Millionen Franken.⁵⁸⁵ Zu einer analogen Neubewertung der Anlagen des Abwassers, des Abfalls und der Fernwärme ist es nie gekommen.

333

Zusammenfassend kann zu den Abschreibungen festgehalten werden: Die Investitionen durch eine Dienstabteilung sind zu aktivieren und dann anschliessend mit dem für die betreffende Einheit vorgesehenen Modell abzuschreiben, sei dies linear oder degressiv.⁵⁸⁶

334

⁵⁸⁵ GRB Nr. 4859 vom 27. Februar 2002, Neubewertung des Verteilnetzes im Verwaltungsvermögen und Umstellung der Abschreibungsmethode, wobei für Elektrizitätsversorger die Bewertung nach §5a aBAV vornehmen durften, GRB Nr. 2001/583.

⁵⁸⁶ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht zu N 328: «*Ich muss zugeben mich nicht direkt für den Vorschriftenschwungel explizit interessiert zu haben. Aus meiner Erfahrung als GF in der Privatindustrie sind planbare Reserven für ungeplantes Unvorhersehbares sowie kalkulierbare Erneuerungen eine unabdingbare Voraussetzung zum Überleben. Dieses Gedankengut konnte ich dann im Städteverbund und im BUWAL loswerden und hat mitgeholfen die offiziellen Denkschemen in der öffentlichen Hand zu ändern. Kann sein nicht in Büroverwaltung der Stadt ZH. Schon gar nicht beim Preisüberwacher. Das von mir vorgegebene Ziel war 50 - 60 % der Kosten von Anlagenerneuerungen sollen aus Rücklagen/Reserven gedeckt sein. In der Stadt ZH kostet ein Kredit bei der Finanzverwaltung einige % mehr als am Markt. Das nenne und nannte ich Diebstahl. Fragt sich nur, ob diese Vorgehensweise mit allen Paragraphen, Vorschriften, Interpretationen und Rechtsgelehrtenmeinungen im Einklang steht, wenn man das sehen will. Das Sehen wollen scheint ja des Pudels Kern zu sein, beim Inquisitor des Stadtrates und bei der PUK.*» Zu N 330 führt er sodann aus: «*Die Verantwortlichen im Kanton sind dem operativen Geschehen und deren Bedingungen noch weiter entfernt als der Stadt ZH GR und StR. Das will was heissen. Stundenlange inhaltsleere Besprechungen. Bloody waste. Ich habe mich auf meine Spezialisten im ERZ, dem Finanzamt und dem Vorsteher dieses Departementes verlassen. Er hat auch die Stadt schuldenfrei gemacht. Heute sind alle offenbar g'scheiter ohne je irgendeinen Entscheid treffen zu müssen oder Verantwortung zu tragen. Dafür hat die Stadt wieder Schulden. Basta. Eines dieser Ergebnisse ist zB der Klärschlammkandal, getragen von jahrelangen Evaluationen, Motionen aus dem GR, Meinungen der Berater, Entscheidungsunfähigkeit bei den operativ Verantwortlichen und Hilfslosigkeit bei der Politik. Überraschung : die Zürcher habe nicht aufgehört zu Duschen. Und so kam der Schlamm und keiner wusste wohin damit.*» Diese sehr pointierte Kritik von Gottfried Neuhold am beinahe gesamten Umfeld bezieht sich aus Sicht der PUK ERZ in keiner Weise auf die in den N 326–334 dargestellte Herleitung zu den geltenden und auch für die Dienstabteilung ERZ verbindlichen Abschreibungsbestimmungen. Der Redlichkeit halber wird sie jedoch vorliegend integral aufgenommen.

3.4.2 Die Rechtslage bei den Rückstellungen (Vorfinanzierungen)

Der im vorliegenden Kontext verwendete Begriff «Rückstellung» ist abzugrenzen von der «Rückstellung» gemäss Art. 35 aFR. Letztere bezieht sich auf bereits umgesetzte Vorhaben, bei denen nach Abschluss des Kredits weitere Forderungen zu decken sind. Im Weiteren ist der Begriff von «Rückstellungen» gemäss Art. 32a Abs. 3 USG und Art. 60a Abs. 3 GschG zu unterscheiden.⁵⁸⁷ In diesem Abschnitt geht es um «Rückstellungen», die dazu dienen, «*Verpflichtungen gegenüber Dritten im Zusammenhang mit Risiken des Betriebes*»⁵⁸⁸ zu decken. Solche Rückstellungen sind im Kanton Zürich im Gesetz nicht explizit vorgesehen, können aber analog zu einer Vorfinanzierung getätigt werden.⁵⁸⁹ Die Grundlage für die Vorfinanzierung findet sich in § 127 aGG:

§ 127. ¹ Die Zweckbindung von Mitteln der Gemeinde ist wie eine Ausgabe zu beschliessen. Sie ist nur zulässig

1. zur Speisung von Fonds, die das übergeordnete Recht vorschreibt,
2. zur Vorfinanzierung von Investitionen, für die ein Grundsatzbeschluss oder ein Projektierungskredit vorliegt.

² Die Zweckbindung wird aufgehoben, wenn der Zweck erfüllt oder seit fünf Jahren nicht mehr verfolgt worden ist.

Die zitierte Gesetzesbestimmung erhielt auf Verordnungsstufe eine entsprechende Ausführungsbestimmung in der aVGH:

§ 28. Die mit dem Voranschlag zu beschliessenden Einlagen in Vorfinanzierungskonten dürfen 25 % der voraussichtlichen Nettoinvestitionen nicht übersteigen.

Die Vorfinanzierung wird für die Abschreibung des Vorhabens verwendet. §§ 20 und 21 finden Anwendung. Die Vorfinanzierung ist bis zur Vorlage der Abrechnung zu Gunsten der Laufenden Rechnung aufzulösen.

Soweit die Vorfinanzierung die Gesamtkosten übersteigt, wird sie zu Gunsten des Kapitalkontos aufgelöst, desgleichen wenn ihr Zweck anderswie erfüllt oder seit mehr als fünf Jahren nicht mehr verfolgt wird.

⁵⁸⁷ Siehe dazu N 145 ff. dieses Berichts. Vgl. Gutachten Ursula Brunner/Martin Looser, Konsequenzen der aktuellen Überfinanzierung des Gemeindeverbandes REAL vom 19. April 2013, Kapitel 4.4.2.

⁵⁸⁸ Gutachten Ursula Brunner/Martin Looser, Konsequenzen der aktuellen Überfinanzierung des Gemeindeverbandes REAL vom 19. April 2013, Kapitel 4.4.2.

⁵⁸⁹ Vgl. dazu Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 740.

Diese Bestimmungen schränken seit 1986 die Möglichkeiten einer Vorfinanzierung ein. Sie zielen darauf ab, einen transparenten Gemeindehaushalt ohne versteckte Reserven zu garantieren.⁵⁹⁰ Eine Zweckbindung ist nur aufgrund übergeordneten Rechts, oder für ein Investitionsvorhaben möglich, für das ein Grundsatzbeschluss oder ein Projektierungskredit vorliegt. Letztere Möglichkeit war vor allem für kleinere Gemeinden vorgesehen, um Abschreibungsspitzen bei aussergewöhnlichen Projekten brechen zu können. Wie weit die Stadt Zürich solche zu brechende Abschreibungsspitzen geltend machen kann, bleibt offen. 337

In jedem Fall muss jedoch die Zweckbindung gleich wie eine Ausgabe beschlossen werden. Mithin gilt auch hier die übliche Kompetenzordnung. Gebundene Ausgaben fallen im Allgemeinen in die Kompetenz des Stadtrats, ungebundene Ausgaben über 2 Millionen Franken in die Kompetenz des Gemeinderats oder über 20 Millionen Franken in jene der Stimmbewölkerung. Entsprechend hat der Stadtrat beispielsweise 2002 und 2004 mittels Weisungen die Zustimmung des Gemeinderates zur Bildung einer Vorfinanzierung des Erneuerungsbedarfes der Schul- und Verwaltungsgebäude sowie der Bäder eingeholt, da zum damaligen Zeitpunkt noch unklar war, ob alle damit gedeckten Ausgaben gebunden sein würden.⁵⁹¹ 338

3.4.3 Die Rechtslage bei den Ausgleichskonten (Reserven)

Die Rechnungskreise Abwasser, Abfall und Fernwärme bilden geschlossene Rechnungskreise nach § 126 Abs. 1 aGG. Sie verfügen über ein Ausgleichskonto nach § 126 Abs. 2 aGG. Das heisst, dass allfällige Gewinne und Verluste dieser Rechnungskreise nicht in die Rechnung der Stadt einfließen, sondern auf dem Ausgleichskonto vorgetragen werden. Ein positiver Saldo des Ausgleichskontos entspricht einer finanziellen Reserve, über die der Rechnungskreis verfügt. Per Ende 2002 wurden die Ausgleichskonten in der Stadt Zürich in eine Ausgleichsreserve und eine Erneuerungsreserve aufgeteilt⁵⁹², wobei die Ausgleichsreserve dazu dienen sollte, die Gebührenhöhe über die Jahre konstant zu halten und kurzfristige Schwankungen zu vermeiden, und die Erneuerungsreserve für die Vorfinanzierung von Investitionen. Es ist unklar, wer damals den Entscheid für dieses Splitting der Reserven getroffen hat. Ausgewiesen ist, dass dieses Vorgehen von der Finanzverwaltung der Stadt 339

⁵⁹⁰ Vgl. Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 738 ff.

⁵⁹¹ GRB Nr. 3062 vom 30. Juni 2004, Vorfinanzierung zur Abtragung des Nachholbedarfs beim Erneuerungsunterhalt von Bädern und Sportanlagen, GR Nr. 2004/212, siehe auch Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 745.

⁵⁹² Revisionsbericht ZFK Nr. 105/2003 / Revisionsbericht ZFK Nr. 28/2004.

Zürich abgesegnet war.⁵⁹³ Für die Fernwärme gibt es einen Grundsatzentscheid des Gemeinderats zur Erneuerungsreserve.⁵⁹⁴

Bei den im GSchG und USG verlangten «Rückstellungen»⁵⁹⁵ handelt es sich nicht um Rückstellungen im eigentlichen Sinn, sondern um Reserven. Diese sollen «*die Finanzierung der Erneuerung, der Sanierung oder des Rückbaus der Anlage*» sicherstellen. Ziel der Reserven ist die Vermeidung starker «*Gebührenschwankungen beim Ersatz bestehender Anlageteile*» sowie die langfristige Sicherung der «*Finanzierung der Anlagen*».⁵⁹⁶ Die verlangten Reserven bilden die Rechnungskreise Abwasser und Abfall über Einlagen in ihr Ausgleichskonto.

Die oben erwähnte Aufteilung in Ausgleichs- und Erneuerungsreserve ist jedoch zumindest fragwürdig, da es sich bei der Erneuerungsreserve rechtlich nicht um eine Vorfinanzierung eines konkreten Projektes handelt und sie entsprechend auch keinen Ausgabenbeschluss benötigt. Vielmehr erfüllen beide Konten letztlich denselben Zweck, nämlich die Gebührenehöhe über die Jahre zu glätten. Fraglich wäre einzig, ob der unterschiedliche Zeithorizont der beiden Reserven eine Aufteilung rechtfertigt. Dabei ist anzumerken, dass sowohl laut Art. 5 Abs. 5 VPA wie auch Art. 24 Abs.2 VAZ – beide Artikel wurden 2004, also nach dem Splitting, durch den Gemeinderat verabschiedet – nur eine Ausgleichsreserve existiert.

Das Splitting der Reserven auf zwei Konten wurde 2015 von ERZ rückgängig gemacht, nachdem es die ZFK als systemwidrig eingestuft hatte.⁵⁹⁷

3.4.4 Zur Abschreibungspraxis und der Reservebildung beim Abfall

Bis Ende 2001 wurden die Anlagen zur Abwasserreinigung und Abfallentsorgung zu 50 % durch den Bund finanziert. Nachdem diese Unterstützung weggefallen war, entschied sich ERZ, bei den Anlagen zur Abfallentsorgung auch weiterhin nur 50 % des Investitionsvolumens zu aktivieren und die restlichen 50 % als ausserordentliche Abschreibung über die laufende Rechnung bzw. die Erneuerungsreserve zu begleichen.⁵⁹⁸ Dies steht klar im Wi-

⁵⁹³ Schreiben der Finanzverwaltung zu den Erneuerungsreserven vom 28.6.2001.

⁵⁹⁴ Weisung Nr. 121 des Stadtrats an Gemeinderat vom 18. Juni 2003, Fernwärme, Übernahme der kantonalen Fernwärme durch die Stadt Zürich, S. 9.

⁵⁹⁵ Art. 60a Abs.3 GSchG / Art. 32a Abs. 3 USG

⁵⁹⁶ BUWAL, Verursachergerechte Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen (Richtlinie), S. 29 und 30, 2001; 2018 durch eine überarbeitete Version abgelöst.

⁵⁹⁷ Vereinbarte Massnahmen 2. Quartal 2016 – Tiefbau- und Entsorgungsdepartement.

⁵⁹⁸ Revisionsbericht ZFK Nr. 74/2016, S. 9.

derspruch zum von der aBAV vorgegebenen Abschreibungsmodus, denn diese ausserordentlichen Abschreibungen bzw. Nichtaktivierungen hätten gemäss aBAV einer betriebswirtschaftlichen Notwendigkeit bedurft. Es erstaunt deshalb, dass die ZFK diese Praxis in der Prüfung der Rechnung wiederholt feststellte, daraus jedoch keinen Handlungsbedarf ableitete.⁵⁹⁹ Die Unrechtmässigkeit der Abschreibungspraxis wurde offiziell erst 2014 vom Gemeindeamt und 2015 vom Bezirksrat festgehalten. Es wurde zu diesem Zeitpunkt jedoch darauf verzichtet, eine Änderung der Abschreibungspraxis anzuordnen, da mit der Einführung von HRM2 ohnehin eine Änderung notwendig wurde.⁶⁰⁰ Der Stadtrat führt in seiner Stellungnahme zu dieser Einschätzung der PUK ERZ aus: *«Im ersten Satz von RZ 344 werden die gebildeten Reserven als «rechtswidrig» bezeichnet, obwohl sie von der Finanzkontrolle gebilligt wurden. Die PUK ERZ hält dazu selbst fest, dass sie über diesen Vorgang erstaunt ist. Wie ausgeführt, muss die Verwaltung darauf vertrauen können, dass ein Vorgehen als rechtmässig taxiert werden kann, wenn es vom obersten Finanzkontrollorgan der Stadt nicht beanstandet wird. Der Vorwurf der Rechtswidrigkeit ist wohl entsprechend abzuschwächen und er betrifft nicht den Stadtrat, sondern die Finanzkontrolle. Die gleiche Feststellung trifft für die Aussagen in RZ 348 zu.»*⁶⁰¹ Die Finanzkontrolle ist nicht befähigt, «rechtswidrige» Vorgänge durch Billigung oder Nichtbeanstandung zu heilen. Irritiert hat die PUK ERZ die vom Stadtrat vertretene Ansicht, dass ein Vorwurf bezogen auf einen bestimmten finanzrechtlichen Vorgang, der seine Grundlage in der Stadtverwaltung hat, nur die prüfende Kontrollbehörde betreffe, aber nicht die unmittelbar rechtsanwendende Verwaltungsabteilung. Rechtsnormen beanspruchen ihre Gültigkeit unabhängig davon, ob Verstösse geahndet werden. Martin Waser äussert sich in seiner Stellungnahme wie folgt: *«Hier und in RZ 343 wird richtigerweise festgehalten, dass das Vorgehen sowohl von der Finanzverwaltung als auch von der Finanzkontrolle gebilligt wurde. Auch wenn die PUK hier ihr "Erstaunen" zum Ausdruck bringt, so zeigt dies doch, dass ich mich als politisch Verantwortlicher auf diese Fach- und Aufsichtsinstanzen abstützen konnte bzw. darauf vertrauen durfte, dass diese Abschreibungspraxis rechtskonform ist. Vor diesem Hintergrund ist die Feststellung in RZ 344, dass diese stillen Reserven "rechtswidrig" gebildet worden seien, nicht angebracht bzw. dieser Vorwurf fällt primär auf die Finanzkontrolle zurück. Als Nichtfachmann auf diesem Gebiet kann man mir hier keinen Vorwurf machen und schon gar nicht ableiten, dass ich ein problematisches Verhältnis zum Recht habe. Ich durfte hier ohne*

⁵⁹⁹ Revisionsbericht ZFK Nr. 141/2009, S. 8 f.; Revisionsbericht ZFK Nr. 137/2010, S. 7, Revisionsbericht ZFK Nr. 101/2011, S. 2 und 8, Revisionsbericht ZFK Nr. 143/2011, S. 6.

⁶⁰⁰ Beschluss des Bezirksrats Zürich vom 15. Oktober 2015.

⁶⁰¹ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 343 ff.

weiteres darauf vertrauen, dass diese Abschreibungspraxis ordnungsgemäss und rechtmässig war. Im Übrigen ist das in RZ 342 erwähnte Splitting erst 2015 auf einen Hinweis der Finanzkontrolle als systemwidrig eingestuft worden, also zeitlich weit nach meiner Amtsführung. Wichtig ist deshalb auch der Hinweis in RZ 360, der mich klar entlastet, weil die Finanzkontrolle bei der Prüfung der Jahresrechnungen 2005 und 2006 diese Praxis zur Kenntnis nahm und keine weitergehenden Massnahmen abgeleitet hat. Auch für die RPK waren die Vorgänge jederzeit ersichtlich.»⁶⁰² Die ZFK führte in ihrer Stellungnahme aus: «Die Finanzverwaltung hatte die von der ZFK angezweifelte Buchführungspraxis bei ERZ gestützt (vgl. RZ 990). Sie wurde zudem auch in der Stadtrechnung offengelegt, womit die Informationen sowohl der operativen Aufsicht (Stadtrat) als auch der politischen Oberaufsicht (Gemeinderat) zur Verfügung standen. Der Dissens über die konkrete Auslegung der gesetzlichen Grundlagen war damit kommuniziert. Damals erachtete die ZFK eine explizite Eskalation durch direkte Information des Stadtrats oder sogar des Bezirksrats nicht als notwendig.»⁶⁰³ Diese Ausführungen zeigen, dass die ZFK die Praxis von ERZ nicht vollumfänglich gutgeheissen hat. Vielmehr ging die ZFK von einem Dissens aus, räumt aber gleichzeitig ein, keine entsprechenden Empfehlung und/oder Massnahmen abgeleitet zu haben.⁶⁰⁴ Martin Waser hält dazu in seiner zweiten Stellungnahme fest: «Wenn sich ein parlamentarisches Spezialorgan wie die Finanzkontrolle mit einer Frage befasst und sich gegenüber einem Politiker äussert, der nicht über dieses spezifische Fachwissen verfügt, so darf erwartet werden, dass sie dies nicht sibyllisch [sic], sondern mit klaren Worten tut, damit für die Politik und Verwaltung klar wird, was die Finanzkontrolle erwartet. Ich will also einzig zum Ausdruck bringen, dass ich klarere Störmeldungen und Bedenkenäusserungen mit einer Anweisung, was zu überprüfen ist bzw. was zu ändern ist, hätte erwarten dürfen.»⁶⁰⁵ Die ZFK wehrt sich in ihrer zweiten Stellungnahme gegen die Vorwürfe des Stadtrats und denjenigen von Martin Waser: «Einleitend halten wir fest, dass wir die zitierten Vorwürfe, die im Rahmen der Vernehmlassung an die ZFK herangetragen wurden (vgl. Randziffern 343, 357, 360 und 395) und gemäss welchen die ZFK die Abschreibungs- und Verbuchungspraxis von ERZ «gebilligt», «nicht beanstandet» und sogar «willentlich gestützt» hätte entschieden zurückweisen. Hingegen teilen wir die Einschätzungen der PUK ERZ, wonach die ZFK beispielsweise nicht befähigt ist, rechtswidrige Vorgänge durch

⁶⁰² Stellungnahme von Martin Waser vom 6. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 339 ff.

⁶⁰³ Stellungnahme ZFK vom 29. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 1.

⁶⁰⁴ Stellungnahme ZFK vom 29. Juli 2020, S. 1.

⁶⁰⁵ Stellungnahme von Martin Waser vom 18. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 2.

Nichtbeanstandung oder Billigung «zu heilen» (vgl. Randziffer 343). Es ist daher unumgänglich, dass der Stadtrat und die Verwaltungseinheiten aus eigenem Antrieb sicherstellen müssen, dass die gesetzliche Rechtmässigkeit eingehalten wird.»⁶⁰⁶

Die ZFK fügt zusätzlich an: *«Zwar erfuhr die Stadt Zürich durch die Verbuchung von Zusatzabschreibungen keinen direkten finanziellen Schaden, stattdessen wurden die Gebührenden im Zeitraum von 2002 bis 2017 mit zu hohen Preisen belastet. Deshalb profitieren die heutigen und künftigen Nutzerinnen und Nutzer von Bonus-Programmen.»⁶⁰⁷*

Eine exakte Schätzung der auf diese Weise rechtswidrig gebildeten stillen Reserven vorzunehmen, ist ohne vertiefte betriebswirtschaftliche Prüfung nicht möglich. Von 2005 bis und mit 2018 wurden insgesamt 175 Millionen Franken ausserordentlich abgeschrieben. Geht man von einer mittleren Abschreibungsdauer von 20 Jahren aus, so waren auf diese Weise bis Ende 2018 stille Reserven in der Höhe von 92 Millionen Franken gebildet worden. Wäre korrekt abgeschrieben worden, müsste das entsprechende Spezialfinanzierungskonto Ende 2018 nicht nur knapp 260 Millionen Franken⁶⁰⁸ ausweisen, sondern rund 350 Millionen Franken.⁶⁰⁹ Mit dem Entscheid des Gemeinderats wurde schliesslich die bisherige Bilanz in HRM2 übernommen und auf eine Neubewertung verzichtet.⁶¹⁰

344

Der Bundesrat schätzt in einem Beispiel für einen Betreiber mit nur einer Abfallverbrennungsanlage, dass dieser idealerweise rund 40 % der absehbaren Investitionssumme als Reserve ausweist.⁶¹¹ Für grössere Anlagebetreiber dürfte die notwendige Reserve kleiner ausfallen, da weniger «geglättet» werden muss. Das AWEL beziffert die notwendige Reserve auf 30 bis 50 % des Werts des geplanten Anlageersatzes.⁶¹²

345

Ende 2011 betrug der Anschaffungswert aller Investitionen im Rechnungskreis Abfall 634 Millionen Franken.⁶¹³ Ende 2018 dürfte er geschätzt rund 700 Millionen Franken betragen haben.⁶¹⁴ Somit wären mit 260 Millionen Franken, also knapp 40 % des gesamten Anschaffungswerts – nicht nur der absehbaren Investitionssumme –, auf dem Ausgleichskonto

346

⁶⁰⁶ Stellungnahme ZFK vom 19. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 1.

⁶⁰⁷ Stellungnahme ZFK vom 19. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 2.

⁶⁰⁸ Stadt Zürich, Rechnung 2018, S. 33.

⁶⁰⁹ Revisionsbericht ZFK 94/2019, S. 9.

⁶¹⁰ GRB Nr. 3726 vom 31. Januar 2018, Finanzverwaltung, Umsetzung totalrevidiertes Gemeindegesetz, Bewertung Verwaltungsvermögen per 1. Januar 2019, GR Nr. 2017/284.

⁶¹¹: BUWAL Richtlinie, Verursachergerechte Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen, 2001, Seite 31 f., unterdessen abgelöst durch eine neue Ausgabe von 2018.

⁶¹² Wegleitung Finanzielles Führungssystem KVA, S. 18.

⁶¹³ Revisionsbericht ZFK Nr. 112/2012.

⁶¹⁴ Da sämtliche Anlagen insgesamt nur mit 140 Millionen Franken bilanziert sind, dürften die gesamten stillen Reserven weit über 100 Millionen Franken betragen.

der Spezialfinanzierung vorhanden gewesen. Die Reserve wäre damit also bereits mehr als sehr gut ausgestattet gewesen.

Dazu kommen jedoch die rund 90 Millionen Franken stiller Reserven, die sich systemwidrig gebildet hatten.⁶¹⁵ Diese stillen Reserven hätten beim Umstieg auf eine lineare Abschreibung nach aBAV nicht mehr neu gebildet werden dürfen. Insgesamt ist nicht nur das Spezialfinanzierungskonto von Ende 2004 bis Ende 2018 aus dem Rechnungskreis Abfall um 70 Millionen Franken auf 260 Millionen Franken aufgestockt worden, sondern es wurden zusätzlich rechtswidrig 90 Millionen Franken stiller Reserven angelegt.⁶¹⁶

347

3.4.5 Abwasser

Im Rechnungskreis Abwasser ist die Situation noch unübersichtlicher: So wurden die meisten Investitionen bis Ende 2009 gleich zu 100 % abgeschrieben, ab 2010 noch zu 50 %.⁶¹⁷ Im Weiteren wurden Kanalsanierungen, welche einen Grossteil der Investition ausmachen, nie aktiviert und direkt über die laufende Rechnung bezahlt. So wurden 2010 Investitionen von über 27 Millionen Franken vorgenommen sowie rund 50 Millionen Franken für Kanalsanierungen ausgegeben⁶¹⁸; trotzdem betrug der Buchwert aller Sachwerte Ende 2010 nur gerade 14 Millionen Franken bei einem Anschaffungswert von rund 760 Millionen Franken und nicht aktivierten Sanierungen.⁶¹⁹ Genau wie im Rechnungskreis Abfall wurde die Abschreibungspraxis von der ZFK zwar festgestellt, jedoch nicht bemängelt. Einzig die Abschreibungen zu 100 % führten 2009 zu einem geringfügigen Tadel.⁶²⁰ Stärker beanstandet wurde die fehlende Aktivierung der Kanalsanierungen. Eine Massnahme wurde daran aber nicht geknüpft, sondern die ZFK hielt lediglich fest:

348

⁶¹⁵ Da bereits zuvor Teile der Anlagen direkt abgeschrieben worden waren, existierte schon 2001 eine stille Reserve.

⁶¹⁶ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht zu N 328: «*Habe verstanden: ja keinen Erfolg haben in der Stadt ZH und im Nachhinein motzen, super. Interessant, dass all diese Gescheiten erst nach der Sanierung aufgetaucht sind, oder waren die ein Teil des ursprünglichen Problems? Als noch Fr Martelli TED Vorsteherin war, machte ich einen Vorschlag, aus dem ERZ eine Anstalt öffentlichen Rechts zu machen (ich glaube Limeco ist so eine). Im 100% Besitz der Stadt mit vollem Zugriffsrecht. Dann hätte der quasi VR über die Reserven bestimmt und der Stadtkasse zumindest in Teilen zugeführt. Jedenfalls wurde Fr Martelli aus dem GR und StR mitgeteilt, dass dies gar nicht in Frage kommt. Vermutlich auch politisch begründet, d.h. überfordert mit dem unternehmerischen Gedankengut.*» Aus Sicht der PUK ERZ ändern diese Ausführungen nichts an ihrer Einschätzung zur unzulässigen Abschreibungspraxis.

⁶¹⁷ Revisionsbericht ZFK Nr. 101/2011, S. 2 und 3.

⁶¹⁸ Revisionsbericht ZFK Nr. 101/2011, S. 8.

⁶¹⁹ Revisionsbericht ZFK Nr. 101/2011, S. 7.

⁶²⁰ Revisionsbericht ZFK Nr. 141/2009, S. 13.

«ERZ Abwasser definiert die Kosten für Kanalbauten als werterhaltend und nicht als wertvermehrend, obwohl man aus betriebswirtschaftlicher Sicht auch zu einem gegenteiligen Urteil gelangen kann.»⁶²¹

Die Einschätzung orientierte sich dabei an dem für die Stadt Zürich zu diesem Zeitpunkt verbindlichen Kreisschreiben (KSHG) des Kantons zum Gemeindehaushalt. § 57 KSGH zählt zu den Investitionsausgaben den «*Erwerb, Erstellung und Verbesserung von Vermögenswerten, die eine mehrjährige, neue, erweiterte oder wesentlich verlängerte Nutzung in quantitativer oder qualitativer Hinsicht ermöglichen.*»⁶²² 349

Durch die Kanalsanierungen wird die Nutzungsdauer der Kanäle wesentlich verlängert. Der Stadtratsbeschluss Nr. 180 vom 15. März 2017 hielt dementsprechend fest, dass die bisherige Verbuchungspraxis nicht den Vorschriften entsprochen habe und per sofort umgestellt werden müsse.⁶²³ 350

Auf dem Ausgleichskonto der Spezialfinanzierung lagen Ende 2018 gut 200 Millionen Franken.⁶²⁴ Aus den genannten Gründen ist es fast unmöglich, die stillen Reserven abzuschätzen. Allein die nicht aktivierten Kanalsanierungen von 2005 bis 2016 summieren sich auf rund 560 Millionen Franken.⁶²⁵ Bei einer Abschreibungsdauer von 80 Jahren ergibt das per Ende 2018 immer noch einen Zeitwert von rund 505 Millionen Franken. Die ausserordentlichen sofortigen Abschreibungen betragen zwischen 2005 und 2018 weitere 130 Millionen Franken. Bei einer angenommenen mittleren Abschreibungsdauer von 20 Jahren müsste die Bilanz folglich rund 72 Millionen Franken mehr ausweisen. So wurden allein von Ende 2004 bis Ende 2018 stille Reserven in der Höhe von insgesamt knapp 600 Millionen Franken aufgebaut.⁶²⁶ Dies entspricht im Mittel über 40 Millionen Franken pro Jahr. 351

Gleichzeitig wuchs das Ausgleichskonto der Spezialfinanzierung von knapp 120 auf gut 200 Millionen Franken, wobei es allein 2018 um gut 40 Millionen Franken anstieg.⁶²⁷ Der Betrag von 40 Millionen Franken dürfte in der Grössenordnung dessen liegen, was das GSchG als Reserve verlangt, geht man wie für den Bereich des Abfalls von rund 40 % der absehbaren Investitionssumme aus. 352

⁶²¹ Revisionsbericht ZFK Nr. 141/2009, S. 9; vgl. auch Revisionsbericht ZFK Nr. 101/2010, S. 3.

⁶²² Kreisschreiben über den Gemeindehaushalt vom 10. Oktober 1984, siehe auch § 165 aGG i. V. m. § 23 aFHG.

⁶²³ STRB Nr. 180 vom 15. März 2017.

⁶²⁴ Stadt Zürich, Rechnung 2018, S. 33.

⁶²⁵ Jahresrechnung ERZ 2005 bis 2016, Konto 3149 (3535)

⁶²⁶ In der gleichen Zeit wurden auch stille Reserven abgebaut. Dieser Abbau ist jedoch nicht quantifizierbar.

⁶²⁷ Stadt Zürich, Rechnung 2018, S. 33.

Das überwältigende Problem sind indessen die systemwidrig angelegten stillen Reserven. Die Anlage der stillen Reserve wurde 2007 durch den Stadtrat gestützt. So antwortete er dem Preisüberwacher auf dessen Forderung, die Kanalsanierungen zu aktivieren, wie folgt: *«Der Substanz der Kanalisation als Volksvermögen ist Sorge zu tragen, wobei es die einwandfreie Funktionstüchtigkeit der Kanäle zu erhalten gilt. Das Kanalnetz wird nicht aktiviert, da dies einer Verschuldung Vorschub leisten würde, die für spätere Generationen zu hohen Zinslasten führen würde.»* Zudem nahm der Stadtrat zur Empfehlung des Preisüberwachers Stellung, alle Investitionen in Zukunft zu aktivieren: *«Eine Aktivierung von Sanierungsarbeiten entspricht nicht der Finanzierungspolitik der Stadt Zürich im Abwasserbereich.»*⁶²⁸ Zehn Jahre später stufte der Stadtrat dieselbe Verbuchungspraxis – unter Hinweis auf die zu diesem Zeitpunkt unverändert geltenden § 165 GG i. V. m. § 23 FHG – als gesetzeswidrig ein, sofern die Ausgaben Investitionscharakter haben.⁶²⁹

353

Doch das Problem nahm bereits früher in den beiden durch den Gemeinderat festgelegten Gebührenmodellen seinen Anfang.⁶³⁰ Dort heisst es:⁶³¹

354

«Eine Erhöhung des Leistungspreises kann insbesondere dann erfolgen, wenn eine der nachfolgenden Voraussetzungen eintritt:

a. Die Finanz- und Investitionsplanung ergibt, dass die während der nächsten Jahre im Bereich der Abwasserbewirtschaftung⁶³² zu tätigen Investitionen nicht soweit mit eigenen Mitteln finanziert werden können, dass ein ausgewogener Kostenverlauf gewährleistet ist; [...]»

Diese Formulierung lässt einigen Interpretationsspielraum zu. Für Urs Pauli bedeutete dies, dass sämtliche Investitionen aus eigenen Mitteln bestritten werden mussten: *«Das Unternehmen muss in der Lage sein, alle Investitionen, die es tätigt, aus eigener Kraft finanzieren zu können. Und solange wir das nicht können, müssen wir eine finanzielle Basis schaffen, die uns das möglich macht.»*⁶³³ Inwiefern eine solche Überlegung bereits in die Ausgestaltung der Verordnungen eingeflossen war, lässt sich heute nicht mehr beurteilen. Jedoch beschrieb Gottfried Neuhold das finanzielle Problem der STE: *«Bei der Stadtentwässerung*

355

⁶²⁸ STRB Nr. 206 vom 14. März 2007, Empfehlung des Stadtrats zu den Abwassergebühren der Stadt Zürich, *Zuschrift*, S. 5.

⁶²⁹ STRB Nr. 180 vom 15. März 2017.

⁶³⁰ VPA und VZA.

⁶³¹ Art. 5 Abs. 6 VPA und Art. 24 Abs. 3 VZA.

⁶³² Singemäss *Abfallbewirtschaftung*.

⁶³³ EV PUK ERZ von Urs Pauli, Teil I, Zeilen 2017–2019.

war es genau das Gegenteil: Wie verstecken wir am besten das viele Geld, das dort war?»⁶³⁴

Ein Hauptproblem sah Gottfried Neuhold vor allem darin, dass der Gemeinderat sich nur für ein ausgeglichenes Budget interessierte, nicht aber für die Rechnung. Entsprechend musste ausgeglichen budgetiert werden.⁶³⁵ 356

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit der Umstellung auf Abschreibung nach aBAV, also spätestens ab 2005, sämtliche Investitionen hätten aktiviert und linear abgeschrieben werden müssen. Dies ist jedoch nicht geschehen – mit willentlicher Unterstützung durch den Stadtrat. So wurden regelwidrig auf Kosten der Gebührenzahlenden stille Reserven angelegt. Der Stadtrat möchte in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ angefügt wissen, dass auch der Gemeinderat und die ZFK die Abschreibungs- und Verbuchungspraxis willentlich gestützt hätten.⁶³⁶ Aus Sicht der PUK ERZ kommt der ZFK und dem Gemeinderat insofern eine Mitverantwortung zu, als sie in ihrer Aufgabe als Kontrollorgane die Abschreibungs- und Verbuchungspraxis nicht beanstandeten. Eine explizite Zustimmung zur Praxis kann daraus aber nicht abgeleitet werden. In den Akten der PUK ERZ ist kein Beleg dafür gefunden worden, dass das Finanzierungsmodell in seiner Ganzheit und unter Berücksichtigung der Rechtslage dem Gemeinderat jemals präsentiert worden wäre, weder bei Ausarbeitung der neuen Gebührenstrukturen noch später. 357

3.4.6 Fernwärme

Nach ihrer im Jahr 2001 erfolgten Sanierung wies die Fernwärme einen Saldo von Null auf dem Ausgleichskonto der Spezialfinanzierung aus.⁶³⁷ Fehlbeträge zur Bedienung der Abschreibungen und Zinsen wurden, wie in der einschlägigen Weisung an den Gemeinderat vom Stadtrat vorgeschlagen, von der Stadt getragen.⁶³⁸ Dank der neuen Tarifstruktur kam man operativ schnell in die Gewinnzone. Per Ende 2018 sammelten sich so auf dem Ausgleichskonto der Spezialfinanzierung 90 Millionen Franken an.⁶³⁹ 358

⁶³⁴ Ausgangslage AWZ/STE, Entstehungsgeschichte ERZ, dargelegt von Gottfried Neuhold in der AU Poledna, S. 8.

⁶³⁵ Entstehungsgeschichte von ERZ, dargelegt von Gottfried Neuhold in der AU Poledna, S. 7.

⁶³⁶ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 358 ff.

⁶³⁷ Weisung Nr. 308 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 25. Oktober 2000, Sanierung und Finanzierungsmodell der Fernwärme, S. 6, GR Nr. 2000/496.

⁶³⁸ GR Nr. 2000/496.

⁶³⁹ Stadt Zürich, Rechnung 2018, S. 33.

Gleichzeitig sind aber auch bei der Fernwärme grosse stille Reserven vorhanden. Diese waren zu einem Teil politisch gewollt. Die Investitionen, welche der Kanton vorgenommen hatte, konnten zum Nulltarif übernommen werden und sind nie aktiviert worden. Der Stadtrat argumentierte, dass es nicht möglich gewesen wäre, den Betrieb selbsttragend zu gestalten, hätte er die gesamte Zinslast und Abschreibungen tragen müssen.⁶⁴⁰

359

Zum andern verfolgte ERZ im Rechnungskreis Fernwärme seit 2005⁶⁴¹ die Politik, sämtliche Investitionen sofort zu 100 % abzuschreiben. So wurden von 2005 bis und mit 2018 insgesamt knapp 80 Millionen Franken ausserordentlich abgeschrieben.⁶⁴² Geht man von einer eher tief geschätzten mittleren Abschreibungsdauer von 20 Jahren aus, betragen die entsprechenden stillen Reserven Ende 2018 knapp 50 Millionen Franken.⁶⁴³ Auch hier ist festzuhalten, dass diese Abschreibungspraxis klar gegen die aBAV verstösst und somit rechtswidrig ist. Besonders stossend ist, dass in den Jahren 2005 und 2006 zusätzliche Abschreibungen vorgenommen wurden, ohne dass diese budgetiert gewesen wären.⁶⁴⁴ Ein solches Vorgehen wäre selbst im klassischen Abschreibungsmodus nach § 21 Abs. 2 aVGH rechtswidrig. Auch in diesem Fall nahm die ZFK die Abschreibungspraxis bei Prüfung der Jahresrechnungen 2005 und 2006 der Fernwärme zur Kenntnis und führte sie im Revisionsbericht auf. Es wurden aber keine weitergehenden Massnahmen abgeleitet.⁶⁴⁵ Für die RPK sind solche Vorgänge aus der Jahresrechnung zwar ersichtlich, bleiben aber aufgrund des Umfangs der zu prüfenden städtischen Jahresrechnung äusserst schwierig erkennbar. In seiner Stellungnahme wendet der Stadtrat zu diesen Ausführungen der PUK ERZ Folgendes ein: *«Zur Bemerkung zur RPK ist zu erwähnen, dass der RPK die Finanzkontrolle als Hilfsorgan zur Seite steht. Auch die RPK muss jedoch auf die Empfehlungen des obersten Finanzkontrollorgans vertrauen können. Genauso wie der Stadtrat kann auch die RPK solchen Vorgängen nicht selbst nachgehen. Der ganze Abschnitt RZ 360 ist nach Auffassung des Stadtrats daher stark zu relativieren.»*⁶⁴⁶ Aus Sicht der PUK ERZ ist das System jedoch nicht so aufgebaut, wie dies der Stadtrat hier verstanden wissen möchte: Die RPK, die ZFK und auch alle anderen Stellen vertrauen darauf, dass die Stadtverwaltung von sich aus ihrer Bindung ans Recht nachlebt. Gerade der Gemeinderat muss daher den Vertreterinnen und

360

⁶⁴⁰ GRB Nr. 3095 vom 7. Juli 2004, Fernwärme, Übernahme der kantonalen Fernwärme durch die Stadt Zürich, GR Nr. 2003/215.

⁶⁴¹ Bis zur Einführung HRM2 per 1. Januar 2019.

⁶⁴² Jahresrechnung ERZ 2005 bis 2018, Konto 3981 (3555).

⁶⁴³ Stadt Zürich, Rechnung 2018, S. 33.

⁶⁴⁴ Jahresrechnung ERZ 2005 bis 2006, Konto 3981 (3555).

⁶⁴⁵ Revisionsbericht ZFK Nr. 124 (2006); Revisionsbericht ZFK Nr. 108/2007.

⁶⁴⁶ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 358 ff.

Vertretern der Stadtverwaltung grundsätzlich mit einem Vertrauensvorschuss begegnen. Die Ereignisse rund um ERZ haben diesen Vertrauensvorschuss, der zwangsläufig die Grundlage für eine gute Zusammenarbeit darstellt, enorm strapaziert. Es ist daher nicht so, dass die «Unsicherheit der Finanzkontrolle»⁶⁴⁷ selbstredend auch die Verwaltung verunsichern würde. Es ist die Stadtverwaltung, welche alle anderen verunsichert hat.

Für die Jahre 2001 bis 2005 erhielt die Fernwärme Betriebsbeiträge von 25 Millionen Franken. Von 2008 bis 2018 musste die Fernwärme aufgrund des Gemeindebeschlusses aus dem Jahr 2004⁶⁴⁸ Beiträge in fast gleicher Höhe wieder an die Stadtkasse abliefern.⁶⁴⁹ Einzig für das Jahr 2016 wurde der Fernwärme nochmals ein Beitrag von 2,16 Millionen Franken gutgeschrieben. Netto hat die Fernwärme in den Jahren 2005 bis 2018 also 19 Millionen Franken in die Stadtkasse abgeliefert.

361

Insgesamt konnte die Fernwärme von 2005 bis 2018 das Ausgleichskonto der Spezialfinanzierung um 80 Millionen Franken aufstocken, 50 Millionen Franken an stillen Reserven anlegen und 19 Millionen Franken an die Stadtkasse zurückzahlen. Somit beträgt der Überschuss rund 150 Millionen Franken oder im Schnitt etwas mehr als 10 Millionen Franken pro Jahr.

362

Es ist unumstritten, dass es notwendig ist, eine gewisse Reserve für den Betrieb anzulegen. Es kann auch durchaus diskutiert werden, wie hoch diese sein muss. Aber angesichts dessen, dass Stadtrat, Gemeinderat und die Stimmbevölkerung 2019 in Unkenntnis der stillen Reserven 50 Millionen Franken für die Vorfinanzierung der neuen Verbindungsleitung der Spezialfinanzierung entnahmen⁶⁵⁰, kann man davon ausgehen, dass man bei ERZ implizit von einer verbleibenden Reserve von 40 Millionen ausging und diese als ausreichend erachtete. Tatsächlich waren die Reserven deutlich höher und lagen – abzüglich der erwähnten Vorfinanzierung – bei rund 100 Millionen Franken, womit sie die von ERZ als ausreichend erachtete Höhe um mehr als das Doppelte überstiegen. Daraus schliesst die PUK ERZ, dass die Reservebildung zu hoch gewesen ist.

363

⁶⁴⁷ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, in der er schreibt: «Hier zeigt sich deutlich die Unsicherheit der Finanzkontrolle, welche selbstredend auch die Verwaltung verunsichert.»

⁶⁴⁸ Abstimmungszeitung vom 28. November 2004, Dispositivziffer 4d.

⁶⁴⁹ Jahresrechnung ERZ 2008 bis 2018, bis 2007 Konten 3930 0483 und 4930 0483, später 4930 0483 und 4980 0483 (3555).

⁶⁵⁰ Gemeindeabstimmung vom 23. September 2018, Erweiterung der Fernwärmeversorgung in der Stadt Zürich und Errichtung einer Vorfinanzierung von 50 Millionen Franken, Objektkredit, GR Nr. 2017/220.

3.5 Weiterbildungszentrum ara glatt

3.5.1 Einleitend

Bis 2001 betrieb die Stadt Zürich auf dem Gebiet der Stadt Opfikon eine Kläranlage. Durch den Bau des Verbindungsstollens zum Werdhölzli wurde die Anlage überflüssig. Seither befinden sich auf dem Areal der Spielraum ara Glatt, den die Städte Zürich und Opfikon gemeinsam betreiben, das bereits erwähnte Oldtimermuseum sowie das Weiterbildungszentrum (WBZ) ara glatt. Die AU Poledna hat zahlreiche Fragestellungen rund um das WBZ ara glatt untersucht.⁶⁵¹ Sie geht u. a. auf die Entstehungsgeschichte und die betrieblichen Kennzahlen ein. In Ergänzung dazu greift die PUK ERZ die Frage der Finanzierung und des nachfolgenden Unterhalts des Baus auf, da diese in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Verwendung von Gebühren steht.

364

3.5.2 Der Umbau der Kläranlage in ein Weiterbildungszentrum

Der Bau des WBZ war politisch durch einen Gemeinderatsbeschluss legitimiert.⁶⁵² Das Projekt für 10,8 Millionen Franken wurde dem Gemeinderat als Alternative zu einem Rückbau der Anlage präsentiert, die mit 3,2 bis 3,5 Millionen Franken zu Buche geschlagen hätte.⁶⁵³ Gemäss Gottfried Neuhold sind auch die jährlich operativen Verluste prognostiziert worden, und die Reaktion auf dieses Vorhaben sei vom Gemeinderat ausschliesslich positiv aufgenommen worden.⁶⁵⁴

365

Die Umnutzung einer Kläranlage zu einem Weiterbildungszentrum liegt nicht zwingend auf der Hand, lässt sich in beschränktem Mass jedoch sicherlich vertreten.⁶⁵⁵ Zu hinterfragen ist demgegenüber die Finanzierung. Mit dem Bau des Verbindungsstollens war klar, dass die ara Glatt nicht mehr gebraucht würde.⁶⁵⁶ Allerdings war ein Rückbau der Anlage weder Teil der Planung noch des Kredits für den Bau des Stollens. ERZ tätigte deswegen 2001

366

⁶⁵¹ AU Poledna, N 611–626.

⁶⁵² GRB Nr. 3096 vom 7. Juli 2004, Umnutzung von bestehenden Gebäudeteilen auf dem Areal der ehemaligen Kläranlage Glatt in ein Weiterbildungszentrum, Objektkredit, GR Nr. 2003/480.

⁶⁵³ STRB Nr. 1859 vom 10. Dezember 2003, E. 2.

⁶⁵⁴ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 365.

⁶⁵⁵ Gottfried Neuhold möchte zu dieser N 366 hierzu angemerkt haben, dass aus den Faultürmen ein Trainingszentrum für Schutz- und Rettungseinheiten geworden und dies positiv zu erwähnen sei (Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ).

⁶⁵⁶ Gottfried Neuhold gibt in seiner Stellungnahme vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ bedenken, dass ein Rückbau im Gesamtprojekt rund um die Erstellung des Glattstollens aus Kostengründen bewusst ausgelassen worden sei (Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 364). Diese Einschätzung trifft aus Sicht der PUK ERZ zu.

Rückstellungen in der Höhe von 10 Millionen Franken und erhöhte diese 2002 um 1,5 Millionen Franken. Dazu schreibt die ZFK: *«Allerdings scheinen die Prozessrückstellungen immer noch grosszügig bemessen zu sein und die Rückstellung ARA Glatt kommt einer gut dotierten Vorfinanzierung gleich.»*⁶⁵⁷ Bezüglich Vorfinanzierungen gelten §127 aGG und § 28 aVGH, was bedeutet, dass es eine Ausgabenbewilligung bräuchte – bei gebundenen Ausgaben in dieser Höhe durch den Stadtrat und bei ungebundenen durch den Gemeinderat –, und dass die jährlichen Einlagen 25 % der Nettoinvestitionen nicht überschreiten dürfen.

Die Rückstellungen wurden zugunsten der Finanzierung des WBZ ara glatt aufgelöst. Damit nahmen sie endgültig den Charakter einer Vorfinanzierung an und verstiesen damit gleich doppelt gegen die gesetzlichen Vorschriften: Einerseits hätte die Äufnung eines Ausgabenentscheids durch den Gemeinderat bedurft, ohne dass ein solcher ergangen wäre; andererseits hätten die jährlichen Einlagen 25 % der Nettoinvestitionen – also 25 % von 10,8 Millionen Franken – nicht überschreiten dürfen. Mit einer Einlage von 10 Millionen Franken wurde dieser Betrag jedoch um das Dreifache überschritten. 367

Man könnte argumentieren, dass die Auflösung der Rückstellungen nur deshalb mit der Erstellung des WBZ zusammenfiel, weil durch den Bau des WBZ die Rückstellungen für den Rückbau der ara Glatt nicht mehr gebraucht wurden. Diese Argumentation muss aber verworfen werden, da genau diese Rückstellungen Ende 2006 erneut auf 5,5 Millionen Franken angewachsen waren. Bei der Prüfung der Jahresrechnung 2005 wurde auch festgestellt, dass *«[i]m gleichen Umfang wie die zusätzlichen Abschreibungen [...] Rückstellungen (Rückbau ARA Glatt) und Erneuerungsreserven aufgelöst worden [sind].»*⁶⁵⁸ 368

Demzufolge ist festzuhalten, dass die Kosten für den Bau des WBZ ara glatt vollumfänglich der laufenden Rechnung Abwasser in den Jahren 2001 und 2002 belastet wurden. Dies stellt ganz klar eine nicht konforme Verwendung von Gebührengeldern dar. Dass diese Vorgehensweise von Stadt- und Gemeinderat politisch ermöglicht wurde, ändert an dieser Tatsache nichts. 369

2012 beschloss der Stadtrat eine Erweiterung des WBZ. Im Titel der stadträtlichen Weisung war von einer Anpassung an aktuelle Vorschriften die Rede.⁶⁵⁹ Interessant ist zu vermerken, 370

⁶⁵⁷ Revisionsbericht ZFK Nr. 105/2003, S. 12.

⁶⁵⁸ Revisionsbericht ZFK 148/2006, S. 9.

⁶⁵⁹ STRB Nr. 906 vom 11. Juli 2012 betr. Anpassung der Infrastruktur des Bildungs- und Begegnungszentrums ara glatt an aktuelle Vorschriften, Objektkredit.

dass in der Planung die Kosten unbedingt unter 2 Millionen Franken gehalten werden mussten (design to cost)⁶⁶⁰, da das Projekt sonst als nicht bewilligungsfähig galt.⁶⁶¹ Dieses Vorgehen könnte durchaus den Schluss zulassen, dass ERZ bestrebt war, den Gang vor den Gemeinderat zu vermeiden. Unverständlich in dieser Weisung ist auch, wie eine Auslastung von 56 % als Erfolg angepriesen werden konnte, wenn in der ursprünglichen Weisung von 2004 noch von einer Auslastung von 70 % die Rede gewesen war.

3.5.3 Betrieb und Unterhalt

In der Weisung an den Gemeinderat wurden als Folgekosten 140 000 Franken veranschlagt. Nicht erwähnt wurde darin, in welchem Rechnungskreis die Kosten anfallen würden.⁶⁶² Dieser geplante Verlust kam zustande, obschon die Investition sofort abgeschrieben werden sollten und folglich keine Abschreibungen und keine Verzinsung anfielen. Zwar wurden die Kapitalkosten in den beiden Weisungen erwähnt, die später angegebenen Verluste waren jedoch allesamt operativ.

371

Diese rein operativen Verluste waren meist höher als die ursprünglich angegebenen jährlich 140 000 Franken: Sie schwankten zwischen 130 000 Franken (2010)⁶⁶³ und knapp einer halben Million Franken (2015).⁶⁶⁴ Bis 2014 wurden die Verluste ausschliesslich dem Rechnungskreis Abwasser belastet. Ab 2015 gab es « Holdingzahlungen » an das WBZ. Das heisst, dass ab diesem Moment ein Teil des Verlusts auch durch die anderen Rechnungskreise des ERZ gedeckt wurde.⁶⁶⁵

372

Spätestens ab dem Zeitpunkt, zu dem das WBZ nicht mehr grossmehrheitlich intern benutzt wurde oder defizitär war, konnten sein Bau und Betrieb nicht mehr im Rahmen des gebührenfinanzierten Rechnungskreises Abwasser gerechtfertigt werden. Die zu erfüllenden Aufgaben sind gesetzlich festgelegt, und das Führen eines WBZ kann dabei nicht als betriebsnotwendig angesehen werden.

373

Dem Bau des WBZ lag ein politischer Entscheid von Stadt- und Gemeinderat zugrunde, den es zu würdigen gilt. Er hätte indes korrekterweise beinhalten müssen, dass das WBZ aus dem gebührenfinanzierten Rechnungskreis Abwasser herausgenommen wird. Da dies

374

⁶⁶⁰ Projektvorstellung «Erweiterung ara glatt», S. 3.

⁶⁶¹ Aktennotiz Projektleiter WBZ vom 7. Oktober 2011.

⁶⁶² STRB Nr. 1859 vom 10. Dezember 2003, E. 5.

⁶⁶³ Businessplan Dienst, S. 6.

⁶⁶⁴ AU Poledna, N 616.

⁶⁶⁵ E-Mail Departementscontroller vom 13. März 2018.

nicht geschah, dürfte der Rechnungskreis Abwasser das WBZ mit insgesamt rund 16 Millionen Franken subventioniert haben, die anderen Rechnungskreise von ERZ mit einigen 10 000 bis 100 000 Franken.

3.6 Werkstattbetriebe

Dieser Bericht beschäftigt sich bereits an anderer Stelle mit den Unregelmässigkeiten rund um das Oldtimermuseum (N 166 ff.) und die Werkstattbetriebe (WB, N 256 ff.). An dieser Stelle erfolgt eine Beurteilung der Kostenfolgen im Zusammenhang mit der Gebührenfinanzierung. 375

Grundsätzlich ist bei den WB festzuhalten, dass den Kunden keine Vollkosten verrechnet wurden. Eine Prüfung, inwieweit andere Dienstabteilungen Leistungen zu vergünstigten Preisen bezogen haben, übersteigt die Aufgabenstellung und die Ressourcen der PUK ERZ. Es ist aber davon auszugehen, dass zumindest ein Teil der Leistungen zu günstig angeboten und so über den Rechnungskreis Abwasser, dem die WB zugeordnet waren, querfinanziert wurde. Ob der Rechnungskreis Abwasser selbst Dienstleistungen der WB zu günstig bezog, lässt sich ebenfalls nur schwer feststellen. Fakt sind hingegen die regelmässigen und ausserordentlich hohen Defizite der WB. Kumuliert betrug das Defizit in den Jahren 2005 bis 2018 rund 38 Millionen Franken und wurde bis auf 1,24 Millionen Franken im Jahr 2015 über den Rechnungskreis Abwasser beglichen.⁶⁶⁶ Davon waren gut 3 Millionen Franken interne Zinsverrechnungen innerhalb des Rechnungskreises Abwasser, wobei diese ab 2014 nicht mehr verrechnet wurden. Insgesamt wurde dem Rechnungskreis Abwasser also exklusive interne Zinsen ein Defizit von 34 Millionen Franken aufgebürdet. Ein kleiner Teil davon könnte damit erklärt werden, dass innerhalb des Rechnungskreises zu wenig verrechnet wurde und diese Mittel entsprechend richtig alloziert waren. Der Grossteil des Defizits hingegen entstand durch die Quersubventionierung anderer Rechnungskreise infolge zu tiefer Kostenkalkulation sowie durch die Erfüllung von Aufgaben, die nicht in den Rechnungskreis Abwasser gehörten und nicht in Rechnung gestellt wurden.⁶⁶⁷ 376

⁶⁶⁶ Rechnungen Profit Center Werkstattbetriebe 2008–2018, AU Poledna N 570 ff.

⁶⁶⁷ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht zu N 376: «*Sehr aufmerksam wie PUK und andere fleissig dokumentieren wohin die WB Kosten gebucht wurden. Niemand scheint zu interessieren, dass bei dem Verschieben vom TAZ zum ERZ die Verluste von einer Deckung durch Steuergelder zu einer aus einer Gebührenlandschaft. Eigentlich bin ich überzeugt davon, dass das aus Bundesgesetz Gründen fahrlässig ist, zumindest teilweise.*» Diese Einschätzung deckt sich mit der Ansicht der PUK ERZ, dass die Verluste nicht durch Gebühren hätten gedeckt werden dürfen.

Eine interessante Randnotiz betrifft in diesem Zusammenhang die Tinguely-Installation «Heureka». Diese wurde durch die WB betrieben und unterhalten. 2011 wurde die Installation durch die WB für die «Artzuid» zerlegt, nach Amsterdam verschickt und von dort wieder zurück nach Zürich. Laut Urs Pauli wurden weder der Unterhalt der Installation, deren Betrieb noch die Aufwände rund um die «Artzuid» je verrechnet.⁶⁶⁸ Der PUK ERZ liegen jedoch Abrechnungen vor, welche dieser Aussage widersprechen.⁶⁶⁹ Ob die verrechneten Aufwände jedoch kostendeckend waren, konnte nicht eruiert werden.

377

Auch die Haltung von Emus auf dem Gelände der ara Glatt wurde zumindest zu einem Teil durch die WB finanziert. Die Kosten lassen sich ebenfalls nicht mehr exakt eruieren. So bezahlten die WB seit 2012 eine Bewilligung für die Wildtierhaltung und stellten drei Personen für die Betreuung und Pflege bereit. Wie die Sachkosten vor allem für das Futter finanziert wurden, ist unbekannt. Unabhängig von der Höhe der Kosten für die Emus gehört die Haltung von Tieren bestimmt nicht in den Aufgabenbereich von ERZ und kann nicht über Gebührengelder finanziert werden.

378

3.7 Weitere Umnutzungen: Oldtimer, Spielplatz und Umbau Klärbecken

Das Oldtimermuseum und seine Ausstellungsstücke wurden zwar durch Mitarbeitende der WB unterhalten, die dafür erbrachten Dienstleistungen wurden jedoch verrechnet. Das interne jährliche Budget betrug jeweils rund 300 000 Franken. In einer E-Mail von Urs Pauli findet sich eine Anweisung zur Aufteilung der Kosten (vermutlich für das Jahr 2009 und folgende) von je 108 000 Franken auf die Rechnungskreise Abwasser und Abfall, 54 000 Franken auf den Rechnungskreis Stadtreinigung und 30 000 Franken auf die Geschäftsleitung (was wiederum auf alle Rechnungskreise aufgeteilt werden musste).⁶⁷⁰ Diese Zahlen fanden sich auch in den internen Budgets der WB für die Jahre 2010 bis 2016.⁶⁷¹ Eine ERZ-interne Auflistung der Kosten pro Fahrzeug von 2006 bis 2017 wies Gesamtrestaurationskosten von rund 1,8 Millionen Franken aus.⁶⁷² Hier jedoch nicht inbegriffen waren beispielsweise die Anschaffungskosten⁶⁷³, Kosten für Oldtimertreffen⁶⁷⁴ oder für den Gebäudeunterhalt. Die exakten Kosten sind auch hier nicht mehr genau eruierbar. Insgesamt dürfte den

379

⁶⁶⁸ EV PUK ERZ von Urs Pauli Teil II, Zeilen 1366 ff.

⁶⁶⁹ Abrechnungen zur «Heureka».

⁶⁷⁰ E-Mail Urs Pauli betreffend Werkstattbetriebe.

⁶⁷¹ Budgetvorlage.

⁶⁷² Restauration + Unterhalt ERZ Museum.

⁶⁷³ Kaufvertrag Berna 1946 und Kaufvertrag Saurer 1954.

⁶⁷⁴ Aufstellung Fahrzeugkosten mit Handnotizen von Urs Pauli, Juli 2015.

Rechnungskreisen Abwasser und Abfall ein Betrag von je rund 1 Million Franken belastet worden sein; beim Rechnungskreis Abwasser kommen zusätzlich noch 1,1 Millionen Franken für die Erschliessung und den Umbau des Gebäudes hinzu.⁶⁷⁵

Ebenfalls auf dem Gelände der ehemaligen ara Glatt, direkt neben dem Oldtimermuseum, wurde in Zusammenarbeit mit der Stadt Opfikon ein Spielplatz erstellt. Dies geschah auf formal korrekte Weise durch eine Verfügung der VTE und kostete rund eine halbe Million Franken.⁶⁷⁶ In materieller Hinsicht ist jedoch festzuhalten, dass ein Spielplatz nicht über den Rechnungskreis Abwasser finanziert werden darf.

380

Komplett über den Rechnungskreis Abwasser finanziert wurde auch der Umbau der Klärbecken Werdhölzli. Nebst der bereits an anderer Stelle in diesem Bericht von der PUK ERZ als nicht korrekt, vom Stadtrat bzw. Martin Waser aber als zulässig erachteten Splittung der vier Becken muss festgehalten werden, dass der Umbau in erster Linie den Angestellten von ERZ zugutekam. Insofern könnte hier argumentiert werden, dass es sich um Kosten handelt, welche als Teil der Personalkosten anzusehen sind und somit durchaus von ERZ getragen werden sollten. In diesem Fall hätten die Kosten aber nicht allein durch den Rechnungskreis Abwasser getragen werden dürfen, sondern hätten anteilmässig auf die verschiedenen Rechnungskreise aufgeteilt werden müssen.

381

In all diesen Fällen (sowie beim WBZ ara glatt) handelt es sich um Objekte und Anlagen, die ERZ für seine Aufgabenerfüllung nicht mehr brauchte (alte Fahrzeuge, ara Glatt, Klärbecken Werdhölzli). Korrekterweise hätten diese Objekte nach Erfüllung ihrer Aufgabe aus den Rechnungskreisen entlassen werden sollen. Als städtische Dienstabteilung hätte ERZ die Immobilien gegen eine entsprechende Entschädigung und gegebenenfalls zurückgebaut der Stadt abtreten und die Fahrzeuge nach Rücksprache veräussern sollen.

382

Stattdessen wurden für die Objekte und Anlagen neue, zum Teil durchaus sinnvolle Verwendungszwecke gesucht und auch gefunden. Die Objekte wurden jedoch in den bisherigen Rechnungskreisen belassen und die neu anfallenden Kosten teils rechtswidrig diesen Rechnungskreisen belastet.

383

⁶⁷⁵ Faktenblatt Oldtimermuseum vom 19. Juni 2017.

⁶⁷⁶ Faktenblatt Oldtimermuseum vom 19. Juni 2017.

3.8 Sondermülldeponie Kölliken

Die Kostenbeteiligung am Betrieb der Sondermülldeponie Kölliken (SDMK) war ursprünglich dem Rechnungskreis der Stadtentwässerung zugeordnet, da diese für die Sonderabfallentsorgung der Stadt Zürich zuständig war.⁶⁷⁷ Nach der Schliessung der Deponie zeigte sich 1985 ein erster Sanierungsbedarf, der schliesslich zum Entscheid führte, eine Gesamtsanierung vorzunehmen. 1987 wechselte die Zuständigkeit zum AWZ und damit in den Rechnungskreis Abfall.⁶⁷⁸ Beim Zusammenschluss von AWZ und STE zur neuen Dienstabteilung ERZ wurde keine eigentliche Zuordnung zu den neuen Rechnungskreisen vorgenommen. Der Anteil der Stadt Zürich an den Sanierungskosten betrug entsprechend ihrer Beteiligung 8⅓ Prozent. Im Jahr 2005 erfolgte schliesslich eine Aufteilung auf die Rechnungskreise Abwasser und Abfall. Ab diesem Zeitpunkt trug der Rechnungskreis Abwasser die Hauptlast für die Sanierung.⁶⁷⁹ ERZ begründete dies mit der «Opfersymmetrie». Echte Kriterien zu dieser Aufteilung konnte ERZ auf Anfrage der PUK ERZ nicht angeben, auch nicht eine rechtliche Herleitung.

384

Aufgrund dieser Ausgangslage und Überlegungen stellt sich die PUK ERZ die grundsätzliche Frage, ob die Sanierung der SDMK überhaupt über Gebühren hätte finanziert werden dürfen, und wenn dies bejaht würde, über welchen Rechnungskreis.⁶⁸⁰

385

Ein gewichtiges Argument gegen die vollständige Finanzierung durch Gebühren ist der Umstand, dass in der SDMK insbesondere industrielle und gewerbliche Sonderabfälle eingelagert worden sind und nur ein Teil (Schlacke und Aushubmaterial) aus Kehrichtverbrennungsanlagen stammte.⁶⁸¹ Dies deckt sich mit der Einschätzung des Stadtrats vom Juli 1987 bei der Beantwortung einer Interpellation. Der Stadtrat sah den Schwerpunkt in industriellen Abfällen.⁶⁸² Damit dürfte der Anteil der Siedlungsabfälle klein gewesen sein, und dieser war nicht der Grund für die sehr kostenintensive Sanierung. Eine Finanzierung durch die Siedlungsabfallgebühren – und erst recht durch Abwassergebühren – dürfte somit zumindest partiell gegen das Verursacherprinzip verstossen haben.

386

⁶⁷⁷ Vgl. zum Beispiel dazu den STRB Nr. 1841 vom 9. Juli 1986.

⁶⁷⁸ Aufstellung ERZ vom 13. Dezember 2019.

⁶⁷⁹ Aufstellung ERZ vom 13. Dezember 2019.

⁶⁸⁰ Gottfried Neuhold führt in seiner Stellungnahme vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht zu den N 385 ff. aus: «Die Rechtslage ist m. E. eindeutig: in den Bundesgesetzen für Abfall und Abwasser ist festgehalten, dass in diesem Fall das ERZ als Nachfolgeorganisation von STE und AWZ die volle Verantwortung der übernommenen Abfälle Zeit unabhängig in jeder Beziehung hat.» Dieser Aspekt wird von der PUK ERZ nicht hinterfragt, sondern vielmehr die Finanzierung über die Abfall- und Abwassergebühren.

⁶⁸¹ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. März 2018 (Prozess Nr. A-6780/2016), E. A.

⁶⁸² STRB Nr. 1954 vom 1. Juli 1987, Frage 6.

Die Argumentation der «Opfersymmetrie» und der Entscheid, die Sanierung ab 2005 überwiegend aus dem Rechnungskreis Abwasser zu finanzieren, sind im Hinblick auf das Verursacherprinzip nicht nachvollziehbar. Der Wechsel zum Rechnungskreis Abwasser erfolgte mehr oder minder zeitgleich mit der Einführung der neuen Gebührenstruktur und hing wahrscheinlich mit der seit jeher besseren Kapitalisierung des Abwasserbereichs zusammen. Damit konnte eine Entlastung des Rechnungskreises Abfall erreicht werden. Zumindest stellt «Opfersymmetrie» kein Prinzip des Kausalabgaberechts dar. 387

Eine besondere Komplexität resultiert schliesslich aus der Rechtslage. Der Betrieb und die Sanierung der SMDK erfolgte zeitgleich mit einer Phase von grösseren Gesetzesanpassungen. Das 1983 in Kraft getretene Umweltschutzgesetz (USG) mit seinen speziellen Normen zur Altlastensanierung wurde über die Jahre hinweg hinsichtlich dieses Regelungsgegenstandes wiederholt revidiert. Bis zum Erlass des heute einschlägigen Art. 32d USG ergab sich die Kostentragung für Sanierungen aus Art. 59 USG sowie Art. 54 GSchG. 388

Der PUK ERZ liegt ein aus dem Jahre 2016 datiertes externes Gutachten vor, das im Zusammenhang mit Sanierungsfragen im Auftrag von ERZ erstellt worden ist. Es vermag nicht alle aufgeworfenen Fragen beantworten, vermittelt aber mögliche Stossrichtungen. 389

Altlastensanierungen sind gemäss diesem Gutachten in bevorzugter Weise durch Gebühren zu finanzieren, dies jedoch insoweit die Sanierung eine Folge der Einlieferung von Siedlungsabfällen darstellt. Grundsätzlich gelte also das Verursacherprinzip, auch wenn die Kosten periodenfremd sind. Gleichzeitig vermerkt das Gutachten die übergangsrechtliche Problematik und kommt zum Schluss, dass bei einer Gefährdungssetzung vor dem 1. November 1997 eine Finanzierung über Steuermittel sicherlich zulässig wäre.⁶⁸³ 390

Das Gutachten bestätigt daher die Fragestellungen der PUK ERZ und stützt die Vermutung, dass die Finanzierung der Sanierung durch die Stadt Zürich die Rechtslage nur bedingt abgebildet hat.⁶⁸⁴ Vermutlich wählte man den Lösungsansatz aus politischen bzw. pragmatischen Gründen. Die Finanzierung der Sanierung zeigt aber auch auf, dass seitens ERZ ausreichend Gebührenmittel vorhanden waren, um diese zusätzliche Aufgabe problemlos tragen zu können. Allein für die Jahre 2005 bis 2015 wurden für die Sanierung der SMDK 391

⁶⁸³ Rechtsgutachten zur Sanierung von Siedlungsabfalldeponien vom 19. August 2016.

⁶⁸⁴ In seiner Stellungnahme vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht kritisiert der Stadtrat auf S. 7, der Bericht stütze sich auf Vermutungen. Aus Sicht der PUK ERZ ergibt sich aus dem Prinzip der Fairness, dass diejenigen Stellen zu kennzeichnen sind, die nicht abschliessend als erstellt erachtet werden können. Dies ist nicht problematisch, solange nicht unzulässige Schlüsse wie Vorwürfe daraus gezogen werden. Zum eigentlichen Inhalt von N 391 äusserte sich der Stadtrat nicht.

rund 43 Millionen Franken dem Rechnungskreis Abwasser und rund 5 Millionen Franken dem Rechnungskreis Abfall belastet.⁶⁸⁵

3.9 Fazit zu den Gebühren von ERZ

In den Einvernahmen wurde mehrfach angedeutet, dass die Gebühreneinnahmen von ERZ 392 grundsätzlich (zu) hoch sind. So führte der Departementscontroller in seiner Einvernahme im Rahmen der AU Poledna aus:

«Im Jahresabschluss kann man mogeln, aber der Streitpunkt unter den Politikern ist, ob Urs Pauli ein erfolgreicher Sanierer war oder ob er die Gebühren künstlich hoch hielt, um das Unternehmen zu sanieren. Ich bin gespannt, wie die PUK das bewerten wird.»

«Ich habe mich immer gewundert, dass die RPK und die Politik nie etwas gemerkt haben wollen. Ein Unternehmen, das die Investitionen über Jahre zu hundert Prozent in der laufenden Rechnung verbucht und darüber hinaus jedes Jahr ausserordentliche Abschreibungen machen kann ist für mich zweifelhaft. Ich finde nicht, dass man sich hier fragen muss, ob die Gebühren zu tief oder zu hoch angesetzt wurden. Die Antwort dürfte eindeutig sein. Daher finde ich es auch scheinheilig, dass nie jemand etwas gewusst haben will. Ich habe jedes Jahr darüber gestaunt, dass nicht mehr Kritik geübt wird. Man hat den Aufwand wohl bewusst immer sehr hoch gehalten.»⁶⁸⁶

«Wenn man über zwölf Jahre 351 Mio. ausserordentliche Abschreibungen machen kann, müssen wir dann noch diskutieren wie hoch die Gebühren sind?»⁶⁸⁷

Auch der Direktor der ZFK äusserte sich in der Untersuchung zu diesem Punkt: 393

«Wir haben in einer früheren Prüfung die Höhe der Spezialfinanzierungen Abfall, Abwasser, Fernwärme geprüft. Die Gebühren sind dort sehr wahrscheinlich zu hoch angesetzt.»⁶⁸⁸

Der ehemalige VTE Martin Waser räumte rückblickend in seiner Einvernahme vor der PUK 394 ERZ ein:

⁶⁸⁵ Jahresrechnungen ERZ 2005 bis 2015 sowie Ausgabenbewilligungen des Stadtrats für die Jahre 2005 bis 2015.

⁶⁸⁶ EV AU Poledna des Departementscontrollers, Fragen 44 und 45.

⁶⁸⁷ EV PUK ERZ des Departementscontrollers, Zeilen 549-551.

⁶⁸⁸ EV AU Poledna des Direktors ZFK et al., Frage 18.

«Gewisse Gebühren hätte man tatsächlich so noch überprüfen können, ob die nicht zu üppig sind. Es waren einfach alle relativ froh, dass man so viel Geld hatte, aus der Vergangenheit heraus. Das habe ich verstanden. Alle, die schon lange dabei waren, hatten Horror davor. Das kann ich nachvollziehen. Jetzt im Nachhinein muss ich sagen, dass man tendenziell, insbesondere beim Abwasser, wahrscheinlich zu hoch war.»⁶⁸⁹

In den vorangehenden Ausführungen dieses Berichts ist dargelegt worden, dass die Gebührensituation unter Berücksichtigung des Kostendeckungsprinzips problematisch erscheint. An erster Stelle steht das regelwidrige Anlegen stiller Reserven, insbesondere im Rechnungskreis Abwasser. Parallel dazu wuchsen aber auch die offen ausgewiesenen Ausgleichskonten der Spezialfinanzierungen an.⁶⁹⁰

395

Nicht alle Überschüsse wurden jedoch in Reserven angelegt: Zum Teil wurde mit dem reichlich vorhandenen Geld grosszügig umgegangen, und die GL von ERZ leistete sich das eine oder andere Projekt oftmals einfach, weil es über den gebührenfinanzierten Rechnungskreis finanziert werden konnte. Gottfried Neuhold weist in seiner Stellungnahme auf einen weiteren Umstand hin: «Die Höhe von Gebühren in dem Abwasser und Abfallbereich hat neben der betriebswirtschaftlichen auch einen lenkenden Parameter. Es hat sich herausgestellt dass, wenn die Gebühren zu niedrig sind, die Wirkung im Sinne von z Reduktion von Abfall nachlässt. Dies wurde sowohl mit dem Bundesamt als auch dem Stadtrat diskutiert und entschieden.»⁶⁹¹ Eine Gebühr unter primärem Verweis auf den Lenkungseffekt künstlich hochzuhalten, wäre aus gebührenrechtlicher Sicht problematisch. Die PUK ERZ hat keine Anhaltspunkte gefunden, welche die Ausführungen von Gottfried Neuhold untermauern würden.

396

⁶⁸⁹ EV PUK ERZ von Martin Waser, Zeilen 541 bis 546.

⁶⁹⁰ Martin Waser führt dazu in seiner Stellungnahme vom 6. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht zu N 395 aus: «Wenn hier wiederum von einem regelwidrigen Anlegen stiller Reserven gesprochen wird, so trifft dieser Vorwurf hauptsächlich die Finanzkontrolle und auch die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane. Aufgrund der Akzeptanz dieser Regelung hatte ich nie den Eindruck, dass die Buchungspraxis hier regelwidrig sein könnte. Aus meiner Sicht und aus Sicht des Stadtrates waren diese Reserven im Sinne der damals gültigen gesetzlichen Regelung von § 126 des Gemeindegesetzes den Bedürfnissen des Betriebes angemessen. Dies wurde auch wiederholt sachlich begründet.» Zur Kritik des Stadtrats am Verhalten der ZFK und der parlamentarischen Oberaufsichtsorgane verweist die PUK ERZ auf ihre Einschätzung unter N 339 ff. Hinsichtlich der Reservebildung verweist die PUK ERZ auf ihre Ausführungen unter N 323 ff. dieses Berichts.

⁶⁹¹ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 392–397.

Eine Abschätzung der Gebühren, welche die Kosten überstiegen, sieht für die Jahre 2005 bis 2018 folgendermassen aus (alle Beträge in Millionen Franken, gerundet):

397

2005 bis 2018	Abwasser	Abfall	Fernwärme	Verantwortliche	Bemerkungen
Anstieg des Ausgleichskontos der Spezialfinanzierung	80	190	80	-	
Bildung stiller Reserven	580	92	50	Gottfried Neuhold, Urs Pauli, für Finanzen zuständiges GL-Mitglied, Martin Waser	Kenntnis von der Bildung der stillen Reserven hätte der Stadtrat, die Finanzverwaltung, die Finanzkontrolle und die RPK haben können, da der Vorgang der stillen Reserven sich teilweise aus sogar öffentlich zugänglichen Dokumenten ableiten lässt.
Nettozahlung an Stadtkasse	-	-	19	indirekt durch die Gemeinde beschlossen, Stadtrat	
WB	34	1	0	Gottfried Neuhold, Urs Pauli	Die Finanzkontrolle, RPK/GPK sowie die SK TED/DIB hätten sich die notwendigen Informationen dazu bereits vor 2017 beschaffen können.
WBZ ara glatt	16	0	0	durch den GR beschlossen	
Oldtimermuseum	2	1	-	Urs Pauli	Auf Departementsstufe inkl. Ruth Genner war die Existenz ab einem gewissen Zeitpunkt bekannt.
Weitere Umnutzungen	4	-	-	Martin Waser, Ruth Genner, Urs Pauli, Gottfried Neuhold	Die Informationen über die weiteren Umnutzungen wa-

					ren weitgehend öffentlich zugänglich, wurden aber kaum wahrgenommen.
SMDK	43	5	-	Stadtrat	
Summe	760	290	150		
Durchschnitt pro Jahr	54	21	11		
Gebühreneinnahmen 2018	97	102⁶⁹²	62		

Es ist anzumerken, dass nicht alle in dieser Tabelle summierten Ausgaben gebührenfremd sind und dass das Erstellen einer gewissen Reserve in den Rechnungskreisen Abwasser und Abfall von Gesetzes wegen vorgeschrieben ist. Im Weiteren ist anzumerken, dass dies keine vertiefte betriebswirtschaftliche Prüfung darstellt. Es gibt viele weitere Punkte, welche ebenfalls in eine solche Bilanz hineinspielen und kritisch betrachtet werden müssten, so beispielsweise die Spesen der Geschäftsleitung (N 789 ff. dieses Berichts), die Dienstfahrzeuge oder die Betriebsmedizin (N 752 ff. dieses Berichts). Auch die Querfinanzierung der Aktiengesellschaften wurde an dieser Stelle nicht berücksichtigt. Die oben angeführte Aufstellung dient jedoch zur Schätzung, um welchen Betrag die Gebühreneinnahmen die notwendigen Ausgaben in den letzten beiden Jahrzehnten überstiegen. Beim Abwasser sind dies jährlich rund 50 Millionen Franken, beim Abfall 20 Millionen Franken und bei der Fernwärme 10 Millionen Franken.

398

⁶⁹² Inklusive Marktkehricht.

C Beschaffungswesen

1. Einleitend

Das öffentliche Beschaffungswesen bzw. die Vergabepraxis bildete Gegenstand sämtlicher Untersuchungen, die im Zusammenhang mit der Dienstabteilung ERZ seit dem Jahr 2015 durchgeführt worden sind. Namentlich haben sich die ZFK im Revisionsbericht Nr. 169/2015, die Stokar + Partner AG im Bericht zur Administrativuntersuchung vom 26. April 2016, das TED im Abschlussbericht zuhanden des Stadtrats vom 21. September 2016, die SoKo ERZ in den Berichten von GPK und RPK sowie im Synthesebericht zuhanden des Gemeinderats und schliesslich auch Prof. Dr. Tomas Poledna im Bericht zur Administrativuntersuchung ERZ vom 31. Januar 2019 mit dem Vergabewesen und der Vergabepraxis bei ERZ auseinandergesetzt. Der Fokus lag dabei, ausser bei der weiter gefassten AU Poledna, auf den Vergaben rund um die Realisierung des Projekts LGZ. 399

Alle Untersuchungen stellten Mängel im Bereich des Beschaffungswesens und Verstösse gegen verschiedene rechtliche Vorgaben fest. Die mehrfach sehr deutlich geäusserte Kritik betraf vornehmlich öffentliche Aufträge, die entweder ausgeführt wurden, ohne dass überhaupt eine Vergabe verfügt worden war, oder die im freihändigen Verfahren vergeben wurden, obwohl ein Einladungsverfahren oder ein selektives oder offenes Verfahren hätte durchgeführt werden müssen. Als besonders problematisch thematisiert wurden das Fehlen von Akten und schriftlichen Verträgen, die Anrufung der Ausnahmestimmungen in § 10 SubmV⁶⁹³, das Splitting von Aufträgen und die damit einhergehende Verschiebung von Ausgabe- und Vergabekompetenzen, die fehlende Publikation von Vergaben im Staatsvertragsbereich und die Pflege von sogenannten «Hoflieferanten». 400

Zu den Missständen im Submissionswesen von ERZ liegen also bereits verschiedene, teilweise fundierte Erkenntnisse vor. Der Gemeinderat hat der PUK ERZ dennoch den Auftrag erteilt, die «*Einhaltung der submissionsrechtlichen Vorschriften und Ausgestaltung des Lieferantenmanagement/Auftragsvergaben*» zu untersuchen. Anzumerken ist, dass eine umfassende Überprüfung und Abhandlung sämtlicher von ERZ durchgeführter Submissionen allein schon angesichts deren Anzahl nicht erfolgen kann. Allein in den Jahren 2008 bis 2011 wurden weit über 100 Submissionen durchgeführt.⁶⁹⁴ Aufgrund der bereits vorliegenden Erkenntnisse hat die PUK ERZ den Schwerpunkt ihrer Untersuchung auf die Vergaben 401

⁶⁹³ Submissionsverordnung des Kantons Zürich vom 23. Juli 2003 (SubmV; LS 720.11).

⁶⁹⁴ Beilage zu Protokoll GPK, Fragen der GPK, Sitzung vom 14. März 2011 S. 9.

im freihändigen Verfahren gesetzt, wobei die Wiederholung bereits in anderen Untersuchungen abschliessend abgehandelter Fälle so weit wie möglich vermieden werden soll.

Die ebenfalls im Zusammenhang mit den Submissionen stehende Thematik der Anwendung des sogenannten «Quasi-In-House-Privilegs» bei der RBAG wird im Kapitel «Umgang mit Beteiligungen» abgehandelt.⁶⁹⁵

402

2. Gesetzliche Grundlagen

Tritt die öffentliche Hand als Abnehmerin von Sachen oder Dienstleistungen auf, beschafft sie sich also gegen entsprechende Bezahlung die für ihre Tätigkeit nötigen Sachmittel und Leistungen, liegt eine öffentliche Beschaffung vor.⁶⁹⁶ Der Staat tritt in solchen Fällen in der ihm an sich fremden Rolle als Marktteilnehmer in die Sphäre der Privatwirtschaft und lässt sich dort mit einem kommerziell motivierten Wettbewerbsteilnehmer auf eine Vereinbarung betreffend eine entgeltliche Leistungserbringung ein.⁶⁹⁷ Setzt sich der Staat als öffentlicher Auftraggeber in der Sphäre der Privatwirtschaft dafür ein, dass ein kommerziell motivierter Wirtschaftsteilnehmer tätig wird, besteht die Gefahr, dass staatliche Mittel nicht sorgsam eingesetzt werden und der Wettbewerb verzerrt wird. Es drohen finanzielle Risiken, Korruption und die Schlechterfüllung öffentlicher Aufgaben.⁶⁹⁸

403

Um diesen Gefahren zu begegnen, regeln verschiedene submissionsrechtliche Erlasse, wie die öffentlichen Organe vorzugehen haben, wenn sie öffentliche Beschaffungen vornehmen. Hauptziel der Regelungen ist die Gewährleistung von Transparenz, eines häuslicheren Umgangs mit öffentlichen Mitteln, von Wettbewerbsneutralität und der Gleichbehandlung aller Anbieterinnen und Anbieter.⁶⁹⁹

404

Zentrale Erlasse für öffentliche Beschaffungen der Organe der Stadt Zürich bilden die Submissionsverordnung des Kantons Zürich (SubmV) sowie die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) bzw. das dazugehörige kantonale Gesetz über den Beitritt zu dieser Vereinbarung.⁷⁰⁰ Die vorliegend besonders interessierenden

405

⁶⁹⁵ N 633 ff. dieses Berichts.

⁶⁹⁶ Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, Zürich/Basel/Genf 2013, N 107 m. w. H.

⁶⁹⁷ Martin Beyeler, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, Zürich/Basel/Genf 2012, N 626.

⁶⁹⁸ Martin Beyeler, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, Zürich/Basel/Genf 2012, N 629.

⁶⁹⁹ Vgl. Art. 1 Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (BöB; SR 172.056.1).

⁷⁰⁰ Gesetz über den Beitritt zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (Beitrittsgesetz IVöB; LS 720.1).

Schwellenwerte, nach denen sich bestimmt, in welchem Verfahren ein öffentlicher Auftrag vergeben werden muss, finden sich in Anhang 2 der IVöB:

Schwellenwerte und Verfahren im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich

Verfahrensarten	Lieferungen (Auftragswert CHF)	Dienstleistungen (Auftragswert CHF)	Bauarbeiten (Auftragswert CHF)	
			Bauneben- gewerbe	Bauhaupt- gewerbe
Freihändige Vergabe	unter 100 000	unter 150 000	unter 150 000	unter 300 000
Einladungsverfahren	unter 250 000	unter 250 000	unter 250 000	unter 500 000
Offenes/selektives Verfahren	ab 250 000	ab 250 000	ab 250 000	ab 500 000

Vergaben im freihändigen Verfahren erfolgen direkt ohne Ausschreibung.⁷⁰¹ Dies bedeutet nicht, dass freihändige Vergaben sich im rechtsfreien Raum bewegen. Auch das Freihandverfahren ist ein vergaberechtlich geordnetes Verfahren, mit liberaler, nicht formalisierter Ausgestaltung.⁷⁰² Die für staatliches Handeln stets geltenden Grundsätze wie das Willkürverbot oder das Gebot der Rechtsgleichheit und der Grundsatz von Treu und Glauben sind auch bei Vergaben im freihändigen Verfahren zu beachten.⁷⁰³ Eine Veröffentlichung der Vergaben bzw. der Zuschläge ist im freihändigen Verfahren nicht erforderlich, es sei denn, es handle sich um einen freihändig erteilten Zuschlag im Staatsvertragsbereich. Dies ist immer dann der Fall, wenn die Beschaffung die in Anhang 1 der IVöB festgehaltenen Schwellenwerte erreicht:

406

b.⁹ Gemäss Bilateralem Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind auch folgende Auftraggeberinnen und Auftraggeber dem Staatsvertragsbereich unterstellt:

Auftraggeberin Auftraggeber	Auftragswert CHF (Auftragswert EURO)		
	Bauarbeiten (Gesamtwert)	Lieferungen	Dienst- leistungen
Gemeinden/Bezirke	8 700 000 (6 000 000)	350 000 (240 000)	350 000 (240 000)

In diesen Fällen ist der Zuschlag auch im freihändigen Verfahren innert 72 Tagen auf einer gemeinsamen elektronischen Plattform von Bund und Kanton (SIMAP) zu publizieren.⁷⁰⁴

⁷⁰¹ Art. 12 IVöB.

⁷⁰² Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, Zürich/Basel/Genf 2013, N 280 m. w. H.

⁷⁰³ Vgl. Robert Wolf, Freihändige Beschaffung – Handlungsfreiheiten und ihre Grenzen in: Jean-Baptiste Zufferey/Hubert Stöckli, Aktuelles Vergaberecht 2010, Zürich 2010, N 55.

⁷⁰⁴ § 35 SubmV.

Der Auftragswert einer öffentlichen Vergabe ist aber nicht nur für die Bestimmung des anwendbaren Verfahrens und der Publikationsvorschriften von Relevanz. Nach ihm bestimmt sich auch, welche Stelle für die Vergabe zuständig ist, die so genannte Vergabekompetenz. In der Geschäftsordnung des Stadtrats sind diesbezüglich folgende Werte festgehalten:

Auftragswert in Franken	zuständige Instanz	gesetzliche Grundlage
>2 000 000	Stadtrat	Art. 39 lit. e GeschO StR
300 000 – 2 000 000	Departementsvorstehende	Art. 40 lit. d GeschO StR
<300 000	Dienstchefinnen und Dienstchefs	Art. 45 lit. d GeschO StR

3. Anrufung von Ausnahmebestimmungen

Ob die Vergabe eines öffentlichen Auftrags im freihändigen Verfahren erfolgen kann, bestimmt sich grundsätzlich nach den vorstehend dargelegten Schwellenwerten. In bestimmten Ausnahmefällen kann eine Vergabe indessen unabhängig vom Auftragswert direkt freihändig und – soweit sie ausserhalb des staatsvertraglichen Bereichs liegt – ohne Veröffentlichung getätigt werden. Diese Ausnahmefälle sind in § 10 SubmV geregelt. Für den Entscheid über das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes bedarf es der Auslegung dieser Gesetzesbestimmungen und mithin einer Ermessensausübung des zuständigen Vergabeorgans.

408

Lehre und Rechtsprechung plädieren für eine restriktive Anwendung der Ausnahmetatbestände, wobei aber das Spannungsfeld zwischen Transparenz und Praktikabilität nicht ausser Acht gelassen werden darf.⁷⁰⁵ Eine restriktive Anwendung macht insbesondere vor dem Hintergrund Sinn, dass die Ausnahmetatbestände es erlauben, Beschaffungen über sehr hohe Beträge zu tätigen, ohne dass andere Marktteilnehmende eine Chance auf Teilnahme am Wettbewerb haben. Eine leichtfertige Anwendung der Ausnahmebestimmungen führt dazu, dass der Schutzgedanke des Submissionsrechts umgangen und ausgehöhlt wird. Vor diesem Hintergrund ist zu fordern, dass Vergaben im freihändigen Verfahren bei Aufträgen, die über dem Schwellenwert liegen, wohlüberlegt und unter sorgfältiger Prüfung und Begründung der jeweiligen Tatbestandsmerkmale erfolgen. Dies hat besonders für Beschaffungen zu gelten, die aufgrund des Auftragswerts noch nicht im staatsvertraglichen

409

⁷⁰⁵ Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, Zürich/Basel/Genf 2013, N 291 und 358 m. w. H., Robert Wolf, Freihändige Beschaffung – Handlungsfreiheiten und ihre Grenzen in: Jean-Baptiste Zufferey/Hubert Stöckli, Aktuelles Vergaberecht 2010, Zürich 2010, N 15.

Bereich liegen, da in diesem Fällen keine öffentliche Bekanntmachung der Vergabe zu erfolgen hat. Andere Marktteilnehmer haben daher kaum eine Chance, überhaupt Kenntnis von einer solchen Vergabe zu erlangen. Mithin ist kaum damit zu rechnen, dass ein solcher Entscheid je angefochten wird und gerichtlich überprüft werden kann.

3.1 Projekt «MERKS»

Bei ERZ sind zahlreiche öffentliche Beschaffungen aktenkundig, die unter Berufung auf einen der Ausnahmetatbestände von § 10 SubmV erfolgten, ohne dass eine sorgfältige Prüfung der entsprechenden Merkmale nachvollzogen werden kann. 410

Im Bericht der AU Poledna wird diesbezüglich festgestellt, die Begründungen für Vergaben im freihändigen Verfahren unter Berufung auf Ausnahmetatbestände von § 10 SubmV seien oftmals auffallend knapp gehalten worden und hätten häufig «*schlicht in einer mehr oder weniger exakten Wiedergabe der gesetzlichen Regelung*» bestanden. Man gewinne zuweilen den Eindruck einer «*Pflichtübung, die mittels copy/paste erledigt*» worden sei. Eine genauere Auseinandersetzung mit den konkreten Gründen für den Verzicht auf eine Ausschreibung fehle in der Regel.⁷⁰⁶ 411

In diesem Zusammenhang wurden in der Administrativuntersuchung Poledna unter anderem folgende Vergaben beim Projekt Metallrückgewinnung aus Kehrichtschlacke (MERKS) kritisiert:⁷⁰⁷ 412

- Anschaffung von Niederspannungsanlagen mittels freihändiger Vergabe (Fr. 120 593 inkl. MWST)⁷⁰⁸
- Anschaffung Betonsockel und Reinigung Schlackenbunker mittels freihändiger Vergabe (Fr. 100 620.65 inkl. MWST)⁷⁰⁹
- Anschaffung «Schnellaufitore» (Fr. 113 230.85 inkl. MWST)⁷¹⁰
- Baumeisterarbeiten und Anpassungen an bestehende Gebäude mittels freihändiger Vergabe (Fr. 276 214.55 inkl. MWST)⁷¹¹

⁷⁰⁶ AU Poledna N 469.

⁷⁰⁷ AU Poledna N 473.

⁷⁰⁸ Ausgabenbewilligung und Vergabe durch den Direktor ERZ vom 21. April 2016.

⁷⁰⁹ Ausgabenbewilligung und Vergabe durch den Direktor ERZ vom 5. April 2016.

⁷¹⁰ Ausgabenbewilligung und Vergabe durch den Direktor ERZ vom 4. November 2015.

⁷¹¹ Ausgabenbewilligung und Vergabe durch den Direktor ERZ vom 22. Juni 2015.

3.2 IT-Projekt «GeMo»

Ein weiterer Fall, bei dem öffentliche Beschaffungen unter Berufung auf Ausnahmebestimmungen im freihändigen Verfahren erfolgten, betrifft Vergaben an die Firma G im Zusammenhang mit dem IT-Projekt «GeMo» (Geschäftsmodul). Der Bericht der AU Poledna geht diesbezüglich davon aus, dass in den Jahren 2013 bis 2016 13 Vergaben mit einem Gesamthonorarvolumen von 2,354 Millionen Franken im freihändigen Verfahren erfolgten, die – mit einer Ausnahme – über dem für Dienstleistungen massgeblichen Schwellenwert von 150 000 Franken lagen. Eine Begründung für die Wahl des freihändigen Verfahrens sei teilweise gar nicht vorhanden, teilweise fänden sich «*Standardbegründungen in Form von Textblöcken*», wobei eine «*vertiefte Auseinandersetzung mit den Gründen für den Verzicht auf eine Submission*» fehle.⁷¹²

413

Aus den der PUK ERZ vorliegenden Unterlagen geht hervor, dass in den Jahren 2009 bis 2017 im Rahmen des Projekts «GeMo» und anderer Projekte für Eigenentwicklungen Aufträge mit einem Gesamtvolumen von über 4 Millionen Franken vergeben wurden, zu einem grossen Teil an die Firma G.⁷¹³ Soweit ersichtlich hat bis ins Jahr 2016 bei keinem Auftrag je eine Ausschreibung stattgefunden, obwohl das Volumen bei 13 Aufträgen über dem massgeblichen Schwellenwert von 150 000 Franken lag. Auffallend ist, dass die einzelnen Auftragswerte – abgesehen von zwei Aufträgen – stets unter 200 000 Franken lagen, wodurch sowohl die Ausgabebewilligungen als auch die Vergaben durch den Direktor ERZ erfolgen konnten und keine Prüfung durch die IT-Delegation erforderlich war.

414

Der Frage, ob die Aufteilung der Aufträge – namentlich jener des Projekts «GeMo» – zulässig war, wird in N 439 ff. dieses Berichts nachgegangen. Hier soll vorab beleuchtet werden, wie jene freihändigen Vergaben an die Firma G begründet wurden, die trotz Überschreitung des Schwellenwerts von 150 000 Franken unter Berufung auf Ausnahmenbestimmungen im freihändigen Verfahren vergeben wurden.

415

Diesbezüglich sind acht Vergaben durch den Direktor aktenkundig.⁷¹⁴ In der AU Poledna wurde zutreffend festgestellt, dass die meisten dieser Vergaben gar keine Begründung enthalten oder aber eine solche, die sich auf die blosser Wiedergabe des Gesetzeswortlauts beschränkt. Berufen hat man sich dabei teilweise auf § 10 Abs. 1 lit. c (technische oder

416

⁷¹² AU Poledna N 555 f.

⁷¹³ Aufstellung des Leiters Informatik zu Eigenentwicklungen.

⁷¹⁴ Vgl. Ausgabebewilligungen und/oder Vergaben Direktor vom 10. Juli 2013, 29. September 2014, 27. Oktober 2014, 13. November 2014, 10. Dezember 2014, 27. Januar 2016, 7. Juni 2016.

künstlerische Besonderheiten / Schutz geistigen Eigentums) oder lit. f (Leistungen zur Ersetzung, Ergänzung oder Erweiterung bereits erbrachter Leistungen).

Im Widerspruch zu diesen Begründungen führte Urs Pauli aus, die Vergaben an die Firma G seien deshalb im freihändigen Verfahren erfolgt, weil es sich um einen Anbieter aus der «Liste OIZ» handle und daher keine Ausschreibung erforderlich gewesen sei. Darauf habe sich auch der Leiter Informatik immer wieder berufen.⁷¹⁵ Auch sei die Firma G überhaupt erst über «die Liste des OIZ» zu ERZ gekommen.⁷¹⁶ Diese Aussagen widersprechen nicht nur den in den Vergaben vorgebrachten Begründungen. Sie verwundern die PUK ERZ auch sonst in mehrfacher Hinsicht: Zwar existiert ein Stadtratsbeschluss aus dem Jahr 2010, in welchem eine ganze Reihe von Standardlieferanten festgelegt wurde, von denen die Departemente und Dienstabteilungen SAP-Dienstleistungen beziehen konnten. Darunter befindet sich auch die Firma G.⁷¹⁷ Allerdings bezog sich dieser Stadtratsbeschluss nach seinem Wortlaut ausschliesslich auf SAP-Dienstleistungen und deckte, auch nach dem Verständnis des Leiters Informatik ERZ, nur die Analyse von SAP Waste ab, nicht aber weitere Fachmodule.⁷¹⁸ Der fragliche Stadtratsbeschluss findet denn auch mit keinem Wort Erwähnung in irgendeiner der freihändigen Vergaben von ERZ an die Firma G. Wenig überzeugend ist für die PUK ERZ auch die Ausführung, wonach die Firma G über die «Liste des OIZ» zu ERZ gekommen sei. Immerhin sind Geschäftskontakte einige Jahre vor Erlass des Stadtratsbeschlusses vom 14. Juli 2010 aktenkundig.⁷¹⁹

417

Ein Stadtratsbeschluss, der weitergehende Vergaben im freihändigen Verfahren, unter anderem an die Firma G zulässt, erging erst viel später, im Januar 2016 nach einer entsprechenden Ausschreibung durch OIZ.⁷²⁰ In diesem Stadtratsbeschluss wird für verschiedene Aufgabenbereiche eine Liste von Standardlieferantinnen und -lieferanten zur Erbringung von IT-Dienstleistungen festgelegt, an die Aufträge unter Einhaltung der städtischen Kompetenzordnung ungeachtet des Beschaffungswerts im freihändigen Verfahren vergeben werden können. Drei freihändige Vergaben von ERZ an die Firma G aus den Jahren 2016 und 2017 mit Auftragswerten von 174 560 Franken, 149 280 Franken und 160 160 Franken

418

⁷¹⁵ EV AU Poledna von Urs Pauli I Frage 16: Welche Liste Urs Pauli mit seiner Aussage meint, erschliesst sich aus der Einvernahme nicht eindeutig. Er erklärte: «Dort gab es eine Ausschreibung der OIZ, die dies stellvertretend für alle Departemente der Stadt Zürich macht.»

⁷¹⁶ EV AU Poledna von Urs Pauli I Frage 17.

⁷¹⁷ STRB Nr. 1282 vom 14. Juli 2010.

⁷¹⁸ E-Mail Leiter Informatik an Tomas Poledna vom 12. Juli 2018.

⁷¹⁹ Vgl. Lieferantenumsatz Firma G 2008 – 2017 und Aufstellung Leiter Informatik zu Eigenentwicklungen.

⁷²⁰ STRB Nr. 30 vom 13. Januar 2016.

erfolgten unter Berufung auf diesen Stadtratsbeschluss und sind mit Blick auf die Begründung in den Vergabeverfügungen nicht zu beanstanden.⁷²¹ Allerdings bleibt auch hier die Frage bestehen, ob diese Einzelaufträge nicht im Rahmen eines Gesamtauftrags hätten vergeben werden müssen.

Bereits ungeachtet der noch zu behandelnden Frage, ob die Vergabe von «Folgeaufträgen» zulässig bzw. erforderlich war, oder ob eine Ausschreibung für das gesamte Projekt «GeMo» hätte erfolgen müssen, lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass während Jahren zahlreiche Aufträge von insgesamt gegen 2 Millionen Franken mit rudimentärer oder gänzlich ohne Begründung im freihändigen Verfahren an die Firma G vergeben wurden. Die erwähnten Verfügungen und Aussagen vermitteln für die PUK ERZ dabei alles andere als den Eindruck, dass man sich seitens ERZ vertieft mit der Frage auseinandergesetzt hätte, ob die Anwendung der Ausnahmetatbestände von § 10 SubmV tatsächlich angebracht war. Dies bestätigen auch die Aussagen des Leiters Informatik, wonach die Frage, ob ein anderer Anbieter als die Firma G in Frage gekommen wäre, gar nie erst thematisiert worden und auch der Rechtsdienst diesbezüglich nie beigezogen worden sei.⁷²²

419

3.3 Planungs- und Projektierungsleistungen Logistikzentrum Hagenholz

Überschwellige Vergaben im freihändigen Verfahren unter Berufung auf die Ausnahmetatbestände von § 10 SubmV wurden aber nicht nur durch den Direktor ERZ vorgenommen. Aktenkundig sind auch solche, die von der Departementsvorsteherchaft verfügt wurden.

420

So erfolgten beispielsweise die Vergaben von Planungs- und Projektierungsleistungen in der Höhe von 966 000 Franken beim Projekt LGZ durch die VTE Ruth Genner.⁷²³ Die Vergaben an fünf Firmen in den Bereichen Architektur, Statik, Gebäudetechnik und Elektrotechnik wurden zum einen damit begründet, dass diese Firmen «*in den vergangenen Jahren diverse Projekte für die heute in Betrieb stehenden Anlagen im Hagenholz ausgearbeitet und die entsprechende Realisierung hernach auch begleitet*» hätten. «*Die dabei erworbenen Kenntnisse über die dortigen Bauten und besonderen Anlagen*» seien «*für die fach- und zeitgerechte Durchführung der hier erforderlichen Dienstleistungen unentbehrlich.*»⁷²⁴ Zum anderen hätten die Firmen «*nicht nur grosse Erfahrung in der Planung und*

421

⁷²¹ Ausgabenbewilligungen und/oder Vergaben durch den Direktor ERZ vom 24. Juni 2016, 26. Juli 2016 und 17. Februar 2017.

⁷²² EV PUK ERZ des Leiters Informatik, Zeilen 89–96 und 231–233.

⁷²³ Verfügung Nr. 115 vom 28. April 2009.

⁷²⁴ Verfügung Nr. 115 vom 28. April 2009, S. 3.

Realisierung von Rechenzentren, sondern sie besitzen auch das für dieses Projekt unabdingbare Spezialwissen über die bei OIZ im Einsatz stehende Ausrüstung eines Rechenzentrums.»⁷²⁵

Der Bericht der AU Stokar + Partner bewertet diese Begründung als rechtlich nicht haltbar, denn es hätte auf dem Markt viele Firmen gegeben, die aufgrund ihrer ausgewiesenen Qualifikationen und Referenzen in der Lage gewesen wären, den Auftrag ebenfalls zu erfüllen. Auch für eine zwingende Notwendigkeit, auf die ursprünglichen Anbieter zurückzugreifen, bestünden keine Anhaltspunkte.⁷²⁶ Der Bericht der AU Poledna weist hinsichtlich der Vergabe von Architekturleistungen ergänzend darauf hin, dass der zuständige Architekt auch nach eigener Einschätzung nicht über singuläres Know-how für die Realisierung des Projekts RZ und LGZ verfügt habe. Er wie auch andere Personen hätten bestätigt, dass für die Erstellung von Logistikbauten nicht im selben Mass wie bei Industriebauten ein besonders enger Dienstleistungsmarkt bestehe. Der externe Bauherrenvertreter sei gar der Auffassung, dass das Projekt für den Architekten zwei bis drei Schuhnummern zu gross gewesen sei.⁷²⁷

422

Die Begründung für die Anwendung der Ausnahmebestimmungen von § 10 Abs. 1 lit. c und f SubmV fällt in der Verfügung der Departementsvorsteherschaft zwar etwas ausführlicher aus als jene der Vergaben durch den Direktor, die sich auf die blosser Wiedergabe der Gesetzesbestimmungen beschränken. Worin konkret die spezifischen Kenntnisse bestanden haben sollen, welche die Wahl eines einzigen Anbieters zulassen, wird aber auch aus dieser Verfügung nicht deutlich. Im Abschlussbericht des TED zuhanden des Stadtrats wird der Entscheid für diese Vergaben im freihändigen Verfahren damit gerechtfertigt, dass § 10 Abs. 1 lit. c und f SubmV einen gewissen Ermessensspielraum belassen, weshalb eine gerichtliche Beurteilung schwierig sei. Es bestehe eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass eine Submissionsbeschwerde gutgeheissen worden wäre. Sicher sei dies aber nicht, da auch dem Gericht ein gewisser Ermessensspielraum zukäme. Ausserdem sei der Verfügung Rechtskraft erwachsen, da dagegen keine Submissionsbeschwerde ergriffen worden sei.⁷²⁸ Diese Argumentation zur Rechtskraft ist schlichtweg falsch, da sie verkennt, dass eine Veröffentlichung der Zuschläge für die Planungs- und Projektierungsleistungen nie er-

423

⁷²⁵ Verfügung Nr. 115 vom 28. April 2009, S. 3.

⁷²⁶ Bericht AU Stokar + Partner, S. 16.

⁷²⁷ AU Poledna N 297; EV AU Poledna des Architekten LGZ, Fragen 2 bis 7; EV AU Poledna des externen Bauherrenvertreters, Frage 59.

⁷²⁸ Abschlussbericht TED, S. 15 f.

folgt ist und auch nicht zu erfolgen hatte, weil es sich aufgrund der Auftragswerte um Vergaben ausserhalb des staatsvertraglichen Bereichs handelt. Andere potenzielle Anbieter hatten damit gar keine Möglichkeit, Kenntnis von diesen Vergaben zu erlangen und sie mittels Beschwerde einer gerichtlichen Überprüfung zuzuführen.

Eine fundierte Auseinandersetzung mit der Frage, ob die Anwendung der Ausnahmebestimmungen von § 10 SubmV bei diesen Vergaben gerechtfertigt war, ist auch in diesem Fall nicht ersichtlich. Die damalige VTE Ruth Genner hat in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass die Abklärungen zu den Vergaben im Umfeld des Departementssekretariats getroffen wurden und die damalige Departementssekretärin die Verfügung eingesehen habe.⁷²⁹ Sie stehe nach wie vor dazu, dass diese freihändige Vergabe richtig gewesen sei. Allerdings führte sie auch aus, sicher zu sein, dass der spätere Departementssekretär es sicher nicht hätte durchgehen lassen, dass die Vergabe im freihändigen Verfahren nicht näher begründet worden wäre.⁷³⁰ Der Departementssekretär äusserte im Rahmen der AU Poledna denn auch die Ansicht, dass in diesem Fall bereits zu Beginn der Planung eine Ausschreibung hätte erfolgen müssen. Er sei auch ziemlich sicher, dass er diese Ansicht auch im Jahr 2010 vertreten habe, als eine Erhöhung des fraglichen Projektierungskredits mit weiteren Vergaben in freihändigen Verfahren an die gleichen Firmen thematisiert worden sei.⁷³¹ Anlässlich seiner Einvernahme durch die PUK ERZ wurde diese Darstellung vom Departementssekretär insofern relativiert, als er erklärte, das seien immer Situationen, in denen relativ schwierig zu beurteilen sei, ob das Erfordernis besonderer technischer Vorkenntnisse stimme oder nicht.⁷³²

424

3.4 Betriebsmedizin

Eine weitere öffentliche Beschaffung der VTE unter Berufung auf die Ausnahmebestimmung von § 10 SubmV ist jene der Betriebsmedizin im Jahr 2011, welche mit Verfügung vom 20. April 2011 zum Betrag von 300 000 Franken im freihändigen Verfahren vergeben wurde.⁷³³ Diese Ausgabenbewilligung samt Vergabe erfolgte, nachdem die fragliche Betriebsärztin bereits seit vier Jahren in der gleichen Position für ERZ tätig gewesen war und die ZFK 2010 bemängelt hatte, dass die Ausgaben von 275 000 Franken für das Jahr 2010

425

⁷²⁹ EV AU Poledna von Ruth Genner, Frage 18.

⁷³⁰ EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeilen 169–173.

⁷³¹ E-Mail Departementssekretär an Tomas Poledna vom 28. Juli 2018.

⁷³² EV PUK ERZ des Departementssekretärs I, Zeilen 363–375.

⁷³³ Verfügung VTE Nr. 77 vom 20. April 2011.

gestützt auf die Finanzkompetenzen durch die Departementsvorsteherschaft hätten bewilligt werden müssen.⁷³⁴ Wie sich bereits aus den vorstehenden Ausführungen im Kapitel III B zum Finanzrecht ergibt, wurde die Betriebsmedizin seit 2007 von der gleichen Ärztin wahrgenommen, ohne dass eine Ausgabenbewilligung vorlag und eine ordentliche Vergabe erfolgt ist.⁷³⁵

Grundlage für die Tätigkeit der Betriebsärztin bildete ein Vertrag mit dreijähriger Laufdauer, der sich, sofern er nicht gekündigt wird, erstmals um zwei weitere und anschliessend auf unbestimmte Zeit jeweils um ein weiteres Jahr verlängerte.⁷³⁶ 426

Mit Blick auf das Submissionsrecht ist vorab festzuhalten, dass sich ein solcher Vertrag für eine Dienstleistung wie die Betriebsmedizin per se als unzulässig erweist, da er keine Maximaldauer festlegt und damit andere potenzielle Anbietende im Sinne von § 2 Abs. 3 SubmV unangemessen lange vom Markt ausschliesst.⁷³⁷ Korrekterweise hätte der Vertrag eine Maximaldauer festlegen müssen, nach deren Ablauf zwingend über die weitere Vergabe des Dienstleistungsauftrags entschieden wird. 427

Wie erwähnt unterblieb eine formelle Vergabe des Auftrags bis 2011 gänzlich. Als 2011 dann erstmals eine Vergabe durch die VTE Ruth Genner erfolgte, wurde das freihändige Verfahren zu Anwendung gebracht. Begründet wurde dies gestützt auf § 10 Abs. 1 lit. f. SubmV. Der Verfügung ist zu entnehmen, dass die Betriebsärztin *«sich während ihrer bisherigen Tätigkeit hervorragend in die verschiedenen Geschäftsbereiche des heterogen strukturierten ERZ integriert und bei den Mitarbeitenden eine sehr gute Vertrauensstellung erarbeitet»* habe. 428

Es ist fraglich, ob dies ein hinreichender Grund für die Annahme des restriktiv zu handhabenden Ausnahmetatbestands von § 10 Abs. 1 lit. f SubmV ist. Für Prof. Dr. Tomas Poledna wurde damit eine Bestimmung, *«die für ausserordentliche Fälle, nicht aber für die Fortsetzung aufgrund erarbeiteter Vertrauensstellung gedacht ist, ein weiteres Mal strapaziert.»*⁷³⁸ 429

⁷³⁴ Revisionsbericht ZFK Nr. 160/2010.

⁷³⁵ Siehe hierzu N 157 ff. dieses Berichts.

⁷³⁶ Vertrag zwischen ERZ und der Betriebsärztin über das Erbringen arbeitsmedizinischer Dienstleistungen für ERZ vom 20. Januar 2007.

⁷³⁷ Nach seit 2006 bestehender Rechtsprechung des Zürcher Verwaltungsgerichts bedeutet dies, dass die Dauer eines Auftrags stets im Voraus zu beschränken ist, da es nicht im Belieben der Vergabebehörde stehen kann, das Vertragsverhältnis mit einem Auftragnehmer auf unbestimmte Zeit fortzusetzen und damit jede weitere Vergabe auszuschliessen. Verträge mit automatischer Verlängerungsmöglichkeit müssen daher von Beginn an auch eine Maximaldauer festlegen, nach deren Ablauf eine neue Vergabe erfolgen muss (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kt. Zürich vom VG Zürich vom 16. Juli 2008, E. 8 m. w. H. (VB.2008.00111))

⁷³⁸ AU Poledna, N 696.

Seitens des TED gab die wiederum sehr kurz gehaltene Begründung allem Anschein nach aber keinen Anlass zu Zweifeln.

Auch stellt sich die Frage, ob man seitens der Departementsvorsteherschaft beim Erlass dieser Verfügung nicht darauf hätte aufmerksam werden müssen, dass die Betriebsmedizin seit 2007 unter Umgehung der städtischen Kompetenzordnung, und zwar sowohl hinsichtlich Ausgaben als auch hinsichtlich Vergaben, wahrgenommen wurde. Immerhin weist die Verfügung ausdrücklich darauf hin, dass die Betriebsmedizin 2007 durch die gleiche Allgemeinpraktikerin erbracht werde. Die Frage nach der Grundlage der bisher erbrachten Leistungen wurde von der VTE aber offenbar auch zu diesem Zeitpunkt, und nachdem die ZFK zumindest für das Jahr 2010 fehlende Grundlagen festgestellt hatte, nicht gestellt. Hinzu kommt, dass bei der Anwendung von § 10 Abs. 1 lit. f SubmV gemäss Zürcher Verwaltungsgericht stets auch zu prüfen ist, ob *«die früher erbrachten Leistungen, zu welchen die Austauschbarkeit gewährleistet werden soll, in einem dem massgeblichen Auftragswert entsprechenden Verfahren vergeben wurden; soweit damals die Notwendigkeit von Folgeaufträgen bereits erkennbar war, war dies der Gesamtwert der kombinierten Aufträge. Andernfalls könnte die Ausnahme dazu missbraucht werden, um bei einem grösseren Projekt zunächst ein erstes Los geringen Umfangs freihändig zu vergeben und anschliessend die Vergabe der weiteren Lose unter Berufung auf das Kompatibilitätserfordernis wiederum freihändig vorzunehmen. Das entspräche offensichtlich nicht dem Sinn der Vorschrift, sondern müsste als Umgehung der Regeln über die einzuschlagende Verfahrensart gewertet werden.»*⁷³⁹ Auch diesem Aspekt wurde von der VTE allem Anschein nach keine Beachtung geschenkt, was letztlich dazu führte, dass die Betriebsmedizin bis 2015 weiterhin von der gleichen Allgemeinpraktikerin erbracht wurde, ohne dass nach 2011 bis zu Kündigung des Vertrags per Ende 2015 durch die Betriebsärztin je wieder eine Vergabe stattgefunden hätte oder eine Ausgabebewilligung erteilt worden wäre.

Erwähnenswert ist schliesslich auch die Vergabe betreffend die Betriebsmedizin vom 1. März 2017 bis 29. Februar 2020, die nach Kündigung des Vertrags durch die Allgemeinmedizinerin vorgenommen wurde. Mit Verfügung Nr. 51 vom 7. Februar 2017 bewilligte der VTE Filippo Leutenegger gebundene Ausgaben von 900 000 Franken für die Betriebsmedizin und vergab den entsprechenden Auftrag zum Betrag von 834 000 Franken an die Firma A.⁷⁴⁰ Mit der Firma A wurde bei vergleichbaren Aufgaben ein jährlicher Pauschalpreis

⁷³⁹ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kt. Zürich vom 9. November 2001, E.4d (VB2001.00116).

⁷⁴⁰ Verfügung VTE Nr. 51 vom 7. Februar 2017.

von 240 000 Franken vereinbart, welcher 35 000 Franken unter dem mit der Vorgängerin vereinbarten Pauschalpreis liegt.⁷⁴¹

Allerdings hätte der Auftragswert dieser Vergabe eine Ausschreibung im offenen oder selektiven Verfahren und eine Veröffentlichung der Ausschreibung auf SIMAP verlangt. Zum Vergabeverfahren ist der erwähnten Verfügung zu entnehmen, ERZ habe «*ein entsprechendes Inserat publiziert*», worauf sich jedoch niemand gemeldet habe. Daraufhin seien 170 allgemein praktizierende Ärztinnen und Ärzte in und um Zürich angeschrieben worden, woraufhin ein einziger Arzt Interesse bekundet habe. Eine tragfähige Zusammenarbeit habe sich aber nicht entwickelt. Eine Firma, die seit 2016 die jährlichen vorgeschriebenen Abklärungen von Schichtmitarbeitenden vornehme, habe ihre Eignung für die Aufgabe bestätigt. Da eine umfassende Marktabklärung ergebnislos geblieben sei, könne der Auftrag für die Betriebsmedizin gestützt auf § 10 Abs. 1 lit. c SubmV freihändig vergeben werden, weil also aufgrund technischer oder künstlerischer Besonderheiten nur eine Anbieterin oder ein Anbieter in Frage komme.

432

Eine öffentliche Ausschreibung des Auftrags in Form einer Publikation auf SIMAP fand damit auch 2017 nicht statt. Vielmehr suchte ERZ auf anderen Wegen nach möglichen Leistungserbringerinnen oder Leistungserbringern, nämlich mittels an unbekanntem Ort publiziertem Inserat und direkter Anschrift von Ärztinnen und Ärzten. Auf beiden Wegen wurden ausdrücklich Hausärztinnen und Hausärzte bzw. allgemein praktizierende Ärztinnen und Ärzte angesprochen, nicht aber Betriebsmediziner und Betriebsmedizinerinnen.⁷⁴² Dieses Vorgehen wurde gegenüber dem TED nicht verschleiert, sondern, wie der erwähnten Verfügung Nr. 51 vom 7. Februar 2017 zu entnehmen ist, offengelegt. Offenbar erkannte der VTE aber kein Problem darin und nahm ohne Weiteres die freihändige Vergabe für 834 000 Franken unter für die PUK ERZ nicht nachvollziehbarer Berufung auf die Ausnahmebestimmung von § 10 Abs. 1 lit. c SubmV vor.

433

Dass eine offene Ausschreibung des Auftrags durchaus möglich und erfolgsversprechend gewesen wäre, zeigt sich in der Vergabe, die dann für die Betriebsmedizin für die Dauer vom 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2022 stattfand. Dieser Auftrag wurde im offenen Verfahren auf SIMAP ausgeschrieben, woraufhin zwei Angebote eingingen.⁷⁴³ Den Auftrag erhalten hat wiederum die Firma A, die bereits in den Jahren zuvor für die Betriebsmedizin zuständig war. Der Grund, weshalb der andere Anbieter nicht berücksichtigt wurde, war

434

⁷⁴¹ Vertrag über das Erbringen von arbeitsmedizinischen Dienstleistungen vom 29. März 2017.

⁷⁴² Inserat «Betriebsärztin oder Betriebsarzt»

⁷⁴³ Ausschreibung auf SIMAP vom 13. September 2019, Meldungsnummer 1095629.

einzig der Preis, da es sich bei arbeitsmedizinischen Leistungen «*weitgehend um standardisierte Güter im Sinne von § 33 Abs. 2 Submissionsverordnung*» handle.⁷⁴⁴ Mit dieser Begründung in der Ausgabebewilligung und Vergabe des VTE vom 23. Dezember 2019 räumt das TED damit selbst ein, dass die dort in den Jahren 2011 und 2017 vertretene Auffassung, wonach die arbeitsmedizinische Leistung aufgrund spezieller Kenntnisse bzw. zuvor erbrachter Leistungen nur von einem einzigen Anbietenden erbracht werden könne, jeder Grundlage entbehrt. Hinzu kommt, dass die Vergabe des Auftrags für drei Jahre nunmehr zum Betrag von 250 728 Franken erfolgte (Jahrespauschale Fr. 83 576.50), was rund einem Drittel der bisherigen Kosten entspricht. Ein Grund der Einsparungen dürfte darin liegen, dass die zu erbringenden Leistungen jetzt auf die gesetzlich vorgeschriebenen Vorsorge- und Kontrolluntersuchungen reduziert worden sind, und die Betriebsmedizinerinnen und Betriebsmediziner dazu nicht mehr zweimal wöchentlich mit einem Praxisassistenten oder einer Praxisassistentin bei ERZ anwesend sind, sondern die Konsultationen und Untersuchungen in der Praxis der Beauftragten stattfinden.⁷⁴⁵

3.5 Fazit Ausnahmebestimmungen

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass es bei ERZ nach Ansicht der PUK ERZ in verschiedenen Fällen zur leichtfertigen Anwendung der Ausnahmebestimmungen von § 10 SubmV ohne ausreichende Auseinandersetzung mit den erforderlichen Voraussetzungen kam. Diese Problematik allein auf die Dienstabteilung zu beschränken, greift aber zu kurz. Auch seitens der Departementsvorsteherschaft sind in den Jahren 2007 bis 2017 Vergaben erfolgt, die eine kritische Hinterfragung der angewendeten Ausnahmetatbestände vermissen lassen. Für die PUK ERZ spricht dies nicht dafür, dass eine Sensibilität für Gefahren bestand, die mit der leichtfertigen Anwendung der Ausnahmebestimmungen einhergeht. Wird der Wunsch nach einer über dem Schwellenwert liegenden freihändigen Vergabe seitens einer Dienstabteilung nicht hinreichend und nachvollziehbar begründet, liegt es in der Verantwortung der Departementsvorsteherschaft, eine solche Begründung einzufordern und andernfalls eine Vergabe im ordentlichen Verfahren zu verfügen. Von dieser Pflicht sind die zuständigen Organe auch und gerade dann nicht entbunden, wenn der Auftragswert der Vergaben sich ausserhalb des staatsvertraglichen Bereichs bewegt und entsprechend keine öffentliche Bekanntmachung des Zuschlags zu erfolgen hat. Ansonsten besteht die Gefahr, dass einer gerichtlichen Überprüfung kaum zuführende Entscheide gefällt

435

⁷⁴⁴ Verfügung VTE Nr. 282 vom 23. Dezember 2019.

⁷⁴⁵ Vgl. Vertrag vom 28. Januar 2020 Ziff. 4.

werden, die eine ungerechtfertigte Bevorzugung von Anbietenden oder die unwirtschaftliche Verwendung öffentlicher Gelder nach sich ziehen.

4. Splitting

Auch das sogenannte «Splitting» von Aufträgen war ein zentraler Gegenstand der bisher durchgeführten Untersuchungen. Darunter ist ein Vorgehen zu verstehen, bei dem der für eine öffentliche Beschaffung erteilte Auftrag in unzulässiger Weise aufgeteilt wird, um so die städtische Kompetenzordnung hinsichtlich Vergabe- und Ausgabekompetenzen zu umgehen. ERZ sieht sich aufgrund der bisherigen Untersuchungen mit dem Vorwurf konfrontiert, Aufträge gesplittet und die Vergabekompetenzen intern gehalten zu haben, obwohl diese bei einem übergeordneten städtischen Organ, namentlich der Departementsvorsteherschaft oder dem Stadtrat, gelegen hätte.⁷⁴⁶ 436

Was die Aufteilung von Aufträgen betrifft, bestimmt § 2 Abs. 2 SubmV, dass ein Auftrag nicht in der Absicht aufgeteilt werden darf, die Anwendung der Vergabebestimmungen zu umgehen. Auch das für Vergaben auf Bundesebene massgebliche Bundesrecht kennt ein identisches «Zerstückerungsverbot».⁷⁴⁷ Ob bei der Aufteilung eines Auftrags eine Umgehungsabsicht vorliegt, beurteilt sich in diesem Zusammenhang nach objektiven Kriterien und ist dann zu bejahen, wenn sich die Aufteilung sachlich nicht rechtfertigen lässt, das heisst insbesondere dann, wenn von einem engen sachlichen und rechtlichen Zusammenhang der Teilleistungen auszugehen ist. Die Aufteilung von Aufträgen ist aber nur im Hinblick auf den Schwellenwertabgleich verboten. Soweit dafür der kumulierte Gesamtwert der Teilaufträge angewendet wird, ist es dem Auftraggeber unbenommen, die Einzelaufträge in Lose aufzuteilen und an verschiedene Anbieter zu vergeben. Zusammenhängende Leistungen müssen also gemeinsam ausgeschrieben werden, dürfen dann aber auch als Einzellose vergeben werden.⁷⁴⁸ 437

Wie bei den vorstehend abgehandelten Ausnahmetatbeständen von § 10 SubmV ist auch bei der Frage nach der Zulässigkeit der Aufteilung eines Auftrags eine Auslegung der Ge- 438

⁷⁴⁶ AU Poledna N 466 ff., AU Stokar + Partner, S. 18, SoKo ERZ: Synthesebericht S. 7 und 9, ZFK Nr. 169/2015 S. 3 und 7.

⁷⁴⁷ Art. 7 Abs. 1 BöB

⁷⁴⁸ Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, Zürich/Basel/Genf 2013, N 308 m. w. H.

setzesbestimmungen erforderlich, und es wird im Einzelfall nicht immer einfach zu beurteilen sein, ob ein hinreichend enger sachlicher und rechtlicher Zusammenhang zwischen den fraglichen Teilleistungen zu bejahen ist, der die Aufteilung eines Auftrages verbietet.

4.1 IT-Projekt «GeMo»

Die Schwierigkeiten, die sich bei der Beurteilung dieser Frage stellen, zeigen sich beispielsweise bei den Vergaben, die im Rahmen des bereits erwähnten IT-Projekts «GeMo» erfolgten. In den Jahren 2009 bis 2017 wurden für dieses Projekt von ERZ Aufträge für Eigenentwicklungen mit einem Gesamtvolumen von rund 2,8 Millionen Franken vergeben.⁷⁴⁹ Mit dem Projekt «GeMo» sollte den Aussagen des Leiters Informatik zufolge das zuvor von allen Bereichen verwendete Hauptsystem ERIS abgelöst werden. Die Idee sei gewesen, dass es ein zentrales Auftragssystem gebe und jeder Bereich sein eigenes Modul habe, welches nicht mehr wie bei ERIS zusammenhänge, sondern für sich allein stehe.⁷⁵⁰

439

Im Zusammenhang mit den für die Eigenentwicklungen des Projekts «GeMo» getätigten Bestellungen fällt auf, dass deren Werte bis auf wenige Ausnahmen jeweils unter 200 000 Franken liegen, verschiedentlich sehr knapp darunter.⁷⁵¹ Es stellt sich die Frage, ob das IT-Projekt nicht als Gesamtprojekt zu beurteilen gewesen wäre und eine Aufteilung der diesbezüglichen Auftragsleistungen mithin in missbräuchlicher Weise erfolgt ist, um die städtische Kompetenzordnung zu umgehen, und zwar sowohl hinsichtlich der Pflicht, IT-Vorhaben der städtischen IT-Delegation vorzulegen, wie auch hinsichtlich Ausgabebewilligungen und Vergaben.

440

Der Leiter Informatik äusserte sich diesbezüglich gegenüber der PUK ERZ, dass nie zur Diskussion gestanden habe, für das Projekt «GeMo» eine grosse Ausschreibung zu machen. Die Diskussion, ob mit der Firma G ein Rahmenvertrag für alles abgeschlossen werden solle, sei einmal geführt worden. Eigentlich habe es sich aber um einzelne Module gehandelt, die mit den anderen nichts zu tun hätten. So hätten beispielsweise Entwässerung und Gebühren völlig unterschiedliche Software-Lösungen, die einfach auf die gleiche Art hergestellt würden. Seiner Ansicht nach hätte man die Aufträge deshalb auch komplett

441

⁷⁴⁹ Summe der Softwares mit Vermerk GeMo in der Aufstellung des Leiters Informatik über die Eigenentwicklungen.

⁷⁵⁰ EV PUK ERZ des Leiters Informatik, Zeilen 141–154.

⁷⁵¹ Aufstellung des Leiters Informatik über die Eigenentwicklungen. Zur Problematik der in diesem Zusammenhang freihändig erfolgten Vergaben unter Berufung auf Ausnahmetatbestände von § 10 SubmV vgl. N 413 ff. dieses Berichts.

einzelnen ausschreiben und beschaffen können. Es sei aber eine Datenbank, deshalb habe man sich bei den Vergaben auf Ausnahmebestimmung «*technische Eigenheiten*» berufen.⁷⁵² Darin liegt ein gewisser Widerspruch. Sind die einzelnen Module tatsächlich als gänzlich voneinander unabhängige Anwendungen zu beurteilen, die keine Schnittstellen aufweisen, wäre für die Entwicklung der Module auch keine spezifische Kenntnis der technischen Eigenheiten der anderen Module erforderlich. Der Leiter Informatik selbst erklärte denn auch, die Kenntnis technischer Eigenheiten sei erforderlich gewesen, «*weil es eine Datenbank*» sei.⁷⁵³

Auch die Aussagen von Urs Pauli legen nahe, dass für ihn von Beginn an klar war, dass man das IT-Projekt von einer Firma betreut haben wollte bzw. musste. Er führte gegenüber der PUK ERZ aus:⁷⁵⁴

«Wenn Sie eine Firma beauftragen, ein strategisches IT-Tool zu entwickeln, dann muss man sehr wohl und vorsichtig wählen oder überlegen, welche Firma da ausgewählt wird. Und zwar weil man sich einer Firma ein Stück weit auch ausliefert. Insbesondere dann, wenn es «dedicated» Systeme sind. Und das ist in unserem Geschäft praktisch nur so. Das sind Systeme, die sie nur im ERZ brauchen können, sonst nirgends, weil das mit Prozessleitsystemen zu tun hat und weil die ganzen Geschäftsprozesse, die da ablaufen, immer ineinandergreifen. Damit Sie so etwas entwickeln können, braucht es sehr viel Knowhow über die Prozesse, die in dieser Firma ablaufen. Sonst können Sie das nicht machen. Und diese Projekte haben immer auch eine ziemlich umfassende Größenordnung. Wenn wir jetzt einmal das Hagenholz annehmen, müssen Sie sich das so vorstellen: Es beginnt dann, wenn die Disposition einen Auftrag verteilt oder mit einem Kunden, einem Lieferanten einen Termin vereinbart für eine Einlieferung. Von diesem Moment beginnt dieses System zu laufen bis zum Moment, in dem man die Rechnung schreibt. Das ist ein durchgängiger Prozess, der sich danach auch durch die ganze Disposition der Anlage selbst einfügt. Und jetzt stehen Sie vor einem Problem. Wenn Sie sich einfach für eine solche Firma entschieden haben und ein solches System entwickelt haben, kommen Sie von dieser Firma praktisch nicht mehr weg oder nur mit sehr hohen Kosten. Und das machen Sie nur dann, wenn die Firma entweder unzuverlässig ist, oder wenn Sie sagen müssen, dass man das Produkt nicht brauchen kann, oder wenn Störungen da sind. Sonst machen Sie das nicht. Das ist,

⁷⁵² EV PUK ERZ des Leiters Informatik, Zeilen 240–254.

⁷⁵³ EV PUK ERZ des Leiters Informatik, Zeilen 248–250.

⁷⁵⁴ EV PUK ERZ von Urs Pauli II, Zeilen 49–87.

wie wenn Sie SAP einführen. Wenn Sie sich einmal für SAP entschieden haben, dann müssen Sie bei SAP bleiben. Sie haben gar keine andere Wahl. Und das ist bei uns auch nicht anders. Und deshalb arbeiteten wir, was solche Systeme anbelangt, immer mit [Firma G] zusammen und konnten aber mit ihnen auch sehr gute Vertragsbedingungen abmachen.»

Mit ihrer Argumentation drehen sich Urs Pauli und der Leiter Informatik im Kreis. Der Umstand, dass eine gemeinsame Datenbank vorhanden war, zeigt, dass die Module nicht komplett voneinander unabhängig sind; vielmehr scheint die Datenbank essenziell für die einzelnen Module zu sein. Wären alle Module unabhängig voneinander, hätte man nicht immer an das gleiche Unternehmen vergeben müssen und hätte Offerten von verschiedensten Anbietern einholen können. Auch der Umstand, dass mit «GeMo» das alte System ERIS schrittweise ersetzt wurde, legt nahe, dass eine interne Abhängigkeit zwischen den einzelnen Modulen zu bejahen ist.

443

Dass dennoch keine Vergabe des Gesamtauftrages erfolgte, wurde von Urs Pauli mit einem «taktischen Grund» erklärt: Vergebe man einer Firma einen Auftrag im Wert von 2 Millionen Franken für vier Jahre, wiege sich diese in einer aus Sicht der Stadt unerwünschten Sicherheit, und die Leistungsbereitschaft nehme ab, weil sie sich der Folgeaufträge sicher sei. Deshalb sei er immer der Meinung gewesen, dass man das IT-Unternehmen «kurzhalten» und sich diesem nicht «ausliefern» sollte.⁷⁵⁵ Die Erklärung ist für die PUK ERZ wenig überzeugend. Stehen die Entwicklungen in einer derartigen gegenseitigen Abhängigkeit, wie sie Urs Pauli beschreibt, liefert man sich einem Unternehmen unabhängig von der Laufdauer des Vertrags aus. Solange kein grundsätzlicher Systemwechsel stattfindet, wird das Unternehmen sich immer relativ sicher sein können, dass weitere Leistungen bei ihm bezogen werden und in Vertragsverhandlungen eine entsprechend starke Position haben. Hinzu kommt, dass man sich auch mit einer Ausschreibung des Gesamtprojekts nicht zwingend in die Abhängigkeit einer einzelnen Firma begeben hätte: Immerhin hätte man auch die Option gehabt, einzelne Lose auszuschreiben und so mit mehreren Unternehmen zusammenzuarbeiten.

444

Die gewonnenen Erkenntnisse sprechen daher eher dafür, dass es sich beim Projekt «GeMo» um ein Grossprojekt handelte, mit dem ein einheitliches System für die gesamte Dienstabteilung geschaffen werden sollte, unter Entwicklung der erforderlichen spezifischen Eigenheiten für die einzelnen Geschäftsbereiche. Ein solches Projekt hätte nach ei-

445

⁷⁵⁵ EV PUK ERZ von Urs Pauli II, Zeilen 121–135.

ner gemeinsamen Ausschreibung verlangt. Auch der Stadtrat scheint diese Ansicht zu teilen, was sich in den Ausführungen in STRB Nr. 888 vom 2. Oktober 2019 zeigt, mit dem für die Fachapplikationen «GeMo KNB» (Kanalnetzbetrieb) und «GeMo ENT» (Entwässerung) nachträglich Ausgaben von 2 449 300 Franken bewilligt wurden. Dort heisst es:⁷⁵⁶ «ERZ ist dabei [bei der Spezifikation und Realisierung von GeMo KNB und GeMo ENT] schrittweise vorgegangen, ohne dass eine umfassende Projektplanung vorgenommen wurde. Entsprechend der damals praktizierten Handhabung innerhalb ERZ sind jeweils nur kleine Auftragspakete vergeben worden, die maximal in der Finanz- und Vergabekompetenz des Direktors lagen. Eine Gesamtbetrachtung und eine entsprechende Genehmigung des Gesamtprojekts und der Vergaben in Übereinstimmung mit der städtischen Kompetenzordnung ist unterblieben.»

Der Stadtrat stellt am selben Ort fest, dass ab 2013 folgende freihändige Vergaben unter Missachtung des Submissionsrecht vorgenommen worden seien:

446

Lieferant	Leistung	Gesamtkosten inkl. MWST
Firma AA	Grobspezifikation GeMo KNB	200 500
Firma BB	Grobspezifikation GeMo ENT und Projektunterstützung	170 700
Firma CC	Spezifikation und Realisierung GeMo übergeordnet	246 300
Firma CC	Spezifikation und Realisierung GeMo ENT	855 295
Firma CC	Spezifikation und Realisierung GeMo KNB	597 700
Firma DD	Einbinden der Karte aus dem GIS ERZ	270 000
Firma EE	Erstellen von Reports	8 100
Total		2 348 595

Bild anonymisiert durch PUK ERZ

Die Verantwortung für die Aufteilung der IT-Aufträge hat Urs Pauli vor der PUK ERZ von sich gewiesen, indem er ausführte, er könne nicht sagen, warum die Stückelungen der Aufträge im Bereich von 160 000 Franken erfolgten. Der Leiter Informatik habe die Freiheit gehabt zu entscheiden, wie er das portionieren wolle.⁷⁵⁷ Damit entzieht sich Urs Pauli der Verantwortung, die ihm als Dienstchef bei den Vergaben klarerweise zukommt. Auch ist aktenkundig, dass ein Grossteil der fraglichen Aufträge mittels Ausgabenbewilligung und Vergabe durch den Direktor ERZ, also durch Urs Pauli, erteilt wurden.⁷⁵⁸ Der Leiter Infor-

447

⁷⁵⁶ STRB Nr. 888 vom 2. Oktober 2019, S. 2.

⁷⁵⁷ EV PUK ERZ von Urs Pauli II, Zeilen 109–115.

⁷⁵⁸ Vgl. Ausgabenbewilligungen Direktor zu GeMo.

matik hat denn auch angegeben, Urs Pauli habe viel Einfluss auf die Beschaffungen genommen. Er selbst habe sich zwar nie nach Ausschreibungen erkundigt, aber nach der IT-Delegation. Weil man dort immer tiefer gelegen sei, habe es nie eine Ausschreibung gegeben.⁷⁵⁹

Dass eine fundierte Einschätzung der Sach- und Rechtslage bei den IT-Vergaben seitens der GL ERZ nicht erwünscht war, zeigt sich denn auch in den Aussagen des Leiters Informatik, wonach seiner Erinnerung nach der Rechtsdienst nicht in die IT-Submissionen einbezogen gewesen sei. Auch das für die Finanzen zuständige GL-Mitglied, dem die Informatik ERZ als GL-Mitglied unterstellt war, habe sich zu den Beschaffungen nur bezüglich Budget geäußert, nicht bezüglich Ausschreibung.⁷⁶⁰ Diese Aussagen werden durch die Aussagen des Leiters Rechtsdienst insofern bestätigt, als dieser ausführte, das Projekt «GeMo» nur als Anwender zu kennen. Sonst sei der Rechtsdienst nie in dieses Projekt involviert gewesen. Mit den Vergaben an die Firma G habe der Rechtsdienst nichts zu tun gehabt. Dass diese Vergaben im freihändigen Verfahren erfolgt seien, sei ihm nicht bekannt gewesen.⁷⁶¹

448

Das für die Finanzen zuständige GL-Mitglied erklärte, dass die Vergaben im Bereich der Informatik nie über seinen Tisch gelaufen seien. Es sei für den Bereich Informatik lediglich administrativ zuständig gewesen. Was die Strategie und die Zusammenarbeit mit Lieferanten betreffe, sei immer Urs Pauli zuständig gewesen.⁷⁶²

449

4.2 Reinigungsleistungen

Von 2008 bis 2016 führte ein Reinigungsunternehmen Reinigungsarbeiten für ERZ aus, überwiegend am Standort Hagenholz, aber auch an der Josefstrasse. Diese Leistungen waren bei der Beratung des Budgets 2017 für die RPK ein Thema, wobei vom TED eine Auflistung der Aufträge sowie die entsprechenden Offerten und Vergaben verlangt wurde, die seit 2008 für ERZ ausgeführt worden waren. Auf diese Anfrage erhielt die RPK eine Auflistung der Bestellungen ab 2008 sowie Offerten für Leistungen ab dem Jahr 2014. Offerten aus den Vorjahren waren gemäss Angaben des TED nicht vorhanden, und auch Vergaben konnten nur für die Jahre 2014 bis 2016 beigebracht werden.⁷⁶³

450

⁷⁵⁹ EV PUK ERZ des Leiters Informatik, Zeilen 118–122 und 227–230.

⁷⁶⁰ EV PUK ERZ des Leiters Informatik, Zeilen 89–96 und 111–117.

⁷⁶¹ EV PUK ERZ des Leiters Rechtsdienst, Zeilen 806–818.

⁷⁶² EV PUK ERZ des Leiters Finanzen, Zeilen 323–336.

⁷⁶³ Fragen und Antworten RPK zum Budget 2017, Antworten TED S. 14 und 16.

Die Tabelle zuhanden der RPK weist für die Jahre 2008 bis 2016 Bestellungen mit Nettowerten zwischen 230 Franken und 218 000 Franken aus. Soweit die Örtlichkeit der sehr regelmässig ausgeführten Reinigungsleistungen aus den Bestellungen in den Jahren 2008 bis 2016 ersichtlich ist, werden Hagenholz und Josefstrasse aufgeführt.⁷⁶⁴

451

Eine Summierung der Bestellungen aus den Jahren 2008 bis 2013 führt zu folgenden gerundeten Ausgaben:

452

Jahr	Bestellwert in Franken (gerundet)
2008	390 000
2009	540 000
2010	430 000
2011	1 420 000
2012	630 000
2013	970 000

Damit bewegen sich sämtliche Beträge in einem Bereich, der eine Ausschreibung im offenen oder selektiven Verfahren unter Publikation auf SIMAP sowie Ausgabebewilligungen und Vergaben durch die Departementsvorsteherschaft erfordert hätten. Nach welchen Kriterien die Aufträge aufgeteilt wurden, lässt sich infolge mangelhafter Dokumentation nicht mehr beurteilen. Nach Aussage eines Mitarbeiters des Supply Managements seien diese Vergaben «vorzu» mittels Vergaben durch den Direktor erfolgt.⁷⁶⁵ Offenbar bestand bei ERZ sodann die Praxis, Vergaben auf einzelne Gebäude auszulegen und entsprechend zu verteilen.⁷⁶⁶ Dass für eine solche Aufteilung keine sachliche Rechtfertigung bestand, sondern ihr Zweck wohl gerade in der Umgehung submissionsrechtlicher Bestimmungen lag, zeigt sich bereits darin, dass die Vergabe der Reinigungsleistungen ab 2016 dann offenbar ohne weiteres für die Standorte Hagenholz und Josefstrasse gemeinsam erfolgen konnte.⁷⁶⁷ Der Aussage eines Mitarbeiters des Einkaufsteams zufolge habe sich die Geschäftsleitung bewusst gegen eine Ausschreibung entschieden. Seitens des Einkaufsteams sei man sich bewusst gewesen, dass es eigentlich eine Submission brauche. Das sei immer ein Thema gewesen.⁷⁶⁸

453

Während sechs Jahren erfolgten die Vergaben der Reinigungsleistungen im Wert von mehreren Millionen Franken also gänzlich in nicht nachvollziehbarer Weise und eigenmächtig durch ERZ. Ab 2014 liegen dann Vergaben vor, wobei jene für die Jahre 2014 und 2015

454

⁷⁶⁴ Bestellungen vom 1. Januar 2008 bis 6. Dezember 2016.

⁷⁶⁵ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Supply Management, Zeilen 343–345.

⁷⁶⁶ Vgl. dazu Fragen und Antworten RPK zum Budget 2017, Antworten TED, S. 16.

⁷⁶⁷ Verfügung VTE Nr. 98 vom 1. April 2016.

⁷⁶⁸ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Einkaufsteam, Zeilen 318–329.

freihändig durch den Direktor ERZ erfolgten und nur die Reinigungsleistungen im LGZ betrafen. Für Reinigungsleistungen anderer Gebäude und Standorte sind auch für diese Zeit keine Vergaben aktenkundig. Auf diese Weise konnte der Auftragswert in einem Bereich gehalten werden, der eine direkte Vergabe durch den Direktor zulies. Der Wert beider Vergaben der Jahre 2014 und 2015 betrug 218 232 Franken (inkl. MWST) und 235 700 Franken (inkl. MWST) und überstieg damit trotz der bereits unzulässigen Stückelung den Schwellenwert für eine freihändige Vergabe. 2014 wurde die freihändige Vergabe damit begründet, dass man in den letzten Jahren die geforderte Qualität und die Sicherheitsanforderungen mittels ERZ-interner Schulungen kontinuierlich aufgebaut habe, faire Löhne bezahle und mit der knappen Fertigstellung des LGZ eine Realisierung der Reinigung auf den 1. Januar 2014 nicht möglich gewesen sei.⁷⁶⁹ Der damalige Abteilungsleiter äusserte sich zu dieser Vergabe wie folgt: *«Ich musste eine Vergabe bei der Reinigung machen. Die Reinigung war auch immer ein Thema. Man hatte einen Partner aus [Ortschaft], den [Projektleiter Bau LGZ] offenbar schon länger kannte. Man versuchte vor meiner Tätigkeit die Reinigung an die [Firma H] auszulagern. Man ([verantwortlicher Mitarbeiter Supply Management]) entschied sich dagegen, obwohl die [Firma H] günstiger waren. Es heisst, dass die [Firma H] mit den Mitarbeitern schlecht umgehen würden und das wollte man in der Stadt nicht. Als der Reinigungsvertrag auslief, verlangte man von mir innert ein paar Wochen die Ausarbeitung eines neuen. Ich konnte nicht einfach einen Vertrag in Höhe von 300 000 Franken in dieser kurzen Zeit ausstellen, was ich [dem zuständigen GL-Mitglied] auch mitgeteilt habe. Also habe ich eine bestehende Vergabe ausgearbeitet, die Herr Pauli unterschrieben hat.»*⁷⁷⁰

2015 wurde die freihändige Vergabe dann mit *«Langzeitabsenzen in der zuständigen Abteilung (Ausfall der Abteilungsleitung und Ausfall der zuständigen Leitung Gruppe) im zweiten Halbjahr 2014»* begründet, weshalb *«das nötige Fachwissen zur Erstellung der anspruchsvollen Ausschreibungsunterlagen resp. Spezifikation»* gefehlt habe.⁷⁷¹ Ein unvorhersehbarer längerer Personalausfall könnte, sofern es sich um Schlüsselpersonen handelt, eine Dringlichkeit im Sinne von § 10 lit. d SubmV herbeiführen. Bemerkenswert ist, dass die *«Langzeitabsenz»* des Abteilungsleiters im konkreten Fall auf dessen sofortige Freistellung im August 2014 zurückzuführen ist und die Abteilungsleitung ad interim von

455

⁷⁶⁹ Vergabe des Direktors ERZ vom 7. Januar 2014.

⁷⁷⁰ EV AU Poledna Abteilungsleiter, Frage 63.

⁷⁷¹ Vergabe durch den Direktor ERZ vom 12. Januar 2015.

einem Mitarbeiter des Supply Managements übernommen wurde, der mit Ausschreibungsverfahren grundsätzlich durchaus vertraut war.⁷⁷² Dafür, dass man im Jahr 2014 seitens ERZ nicht wirklich um eine Ausschreibung der Reinigungsleistungen bemüht war und die Langzeitabsenzen lediglich als Vorwand vorschob, spricht auch der darauffolgende, wiederum im freihändigen Verfahren ergangene Vergabeentscheid für das erste Halbjahr 2016. Diesem ist nämlich zu entnehmen, der Entscheid von ERZ, die Unterhaltsreinigung ab 2016 im offenen Verfahren auszuschreiben, sei zu spät gefallen, um ein solches Verfahren noch durchzuführen.⁷⁷³

Der Stadtrat vertritt in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht die Ansicht, im Zusammenhang mit der Vergabe der Reinigungsleistungen die ihm zumutbaren Abklärungen getroffen zu haben. So habe er in den Jahren 2011, 2014 und 2016 Weisungen von ERZ, die jeweils auch beträchtliche Ausgaben für Reinigungsleistungen beinhaltet hätten, zur Überarbeitung und eingehender Begründung an die Dienstabteilung zurückgewiesen. Ausserdem sei der damalige Rechtskonsulent im Zusammenhang mit den Rückweisungen beauftragt worden, sogenannte «Stiefelkontrollen» vor Ort vorzunehmen, um abzuklären, ob die in den jährlich wiederkehrenden Sammelweisungen für den Unterhalt der Anlage Hagenholz enthaltenen Ausgaben gerechtfertigt seien. Dass die Verfehlungen bei den Vergaben der Reinigungsleistungen trotzdem unerkannt geblieben seien, sei darauf zurückzuführen, dass der Stadtrat offensichtlich mutwillig hintergangen worden sei.⁷⁷⁴ Als Beleg für diese Ausführungen fügt der Stadtrat STRB Nr. 664 vom 30. August 2017 an, mit dem zu den Untersuchungsberichten der SoKo ERZ Stellung genommen wurde, und der die gleichen Ausführungen enthält.⁷⁷⁵ Im Übrigen seien ausser den Einträgen in der Traktandenliste, woraus diese Rückweisungen hervorgingen, keine weiteren Akten vorhanden.⁷⁷⁶ Festhalten lässt sich jedenfalls, dass der Stadtrat im Rahmen der geltend gemachten Rückweisungen und «Stiefelkontrollen» trotz bestehender Zweifel an der Höhe der Kosten der Reinigungsleistungen offenbar keine Einsicht in Offerten, Verträge oder Vergaben verlangte. Ansonsten hätte er die diesbezüglich bestehenden gravierenden Lü-

⁷⁷² Organigramme Abteilung Bau- und Gebäudemanagement 2008 bis 2016, Aufhebungsvereinbarung mit Abteilungsleiter.

⁷⁷³ Verfügung VTE Nr. 98 vom 1. April 2016.

⁷⁷⁴ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 454 ff.

⁷⁷⁵ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 454 ff. und N 929 ff.

⁷⁷⁶ Stellungnahme des Stadtrats vom 28. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 496.

cken ohne weiteres erkennen müssen. Für die PUK ERZ sind die Ausführungen des Stadtrats daher nicht überzeugend. Der Stadtrat entgegnet dem, dass ihm eine Einsichtnahme in Offerten und Verträge nicht möglich gewesen sei, da mit dem beantragten Kredit das zuständige Departement ermächtigt gewesen sei, bis zum festgelegten Betrag und zum definierten Zweck Verpflichtungen einzugehen. Verträge und Vergaben könnten zum Zeitpunkt der Kreditbewilligung noch gar nicht vorliegen, weshalb deren Fehlen von Stadtrat auch nicht habe festgestellt werden können.⁷⁷⁷ Dies mag durchaus zutreffen. Es wäre dem Stadtrat, der Weisungen offenbar in den Jahren 2011, 2014 und 2016 zurückgewiesen hat, aber möglich gewesen, Einsicht in Offerten, Verträge und Vergaben aus den Vorjahren zu verlangen, um die beantragten Kredite zu plausibilisieren.

Die Vergabe der Reinigungsleistungen für das erste Halbjahr 2016 wurde dann erstmals durch den VTE Filippo Leutenegger verfügt, und zwar über einen Betrag von 520 456 Franken (inkl. MWST) für die Standorte Hagenholz und Josefstrasse zusammen. Auch diese freihändige Vergabe wurde unter Berufung auf den Ausnahmetatbestand der Dringlichkeit vorgenommen. Die Begründung, wonach die Dringlichkeit darauf zurückzuführen sei, dass man sich zu spät für eine Ausschreibung im offenen Verfahren entschieden habe, ist für die PUK ERZ alles andere als überzeugend. Zum einen gibt es klare gesetzliche Regeln, wann auszuschreiben ist, und es ist daher befremdlich, dass mit dieser Formulierung impliziert wird, ERZ habe diesbezüglich einen Entscheidungsspielraum. Darüber hinaus wird im Entscheid mit keinem Wort auf unvorhersehbare Ereignisse Bezug genommen, welche für die Anwendung dieses Ausnahmetatbestandes aber erforderlich wären.⁷⁷⁸

Immerhin wurde der Auftrag lediglich für sechs Monate vergeben. Ab dem 1. Juli 2016 war für die Unterhaltsreinigung der Betriebsgebäude Josefstrasse und Hagenholz dann ein neues Reinigungsunternehmen zuständig, das den Zuschlag nach Durchführung eines offenen Verfahrens erhalten hatte.⁷⁷⁹ Die Reinigungskosten lagen mit dieser Anbieterin um 57 % tiefer als in der Offerte der Vorgängerin. Von mehreren Seiten wurde allerdings festgehalten, dass der Hauptgrund der Kostendifferenz in einem reduzierten Reinigungsstandard gelegen habe.⁷⁸⁰ Allerdings ist auch diese Begründung für die grosse Preisdifferenz

⁷⁷⁷ Stellungnahme des Stadtrats vom 28. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 496.

⁷⁷⁸ Vgl. dazu auch Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, Zürich/Basel/Genf 2013, N 364, wonach das Verwaltungsgericht des Kantons Waadt ausserdem die Auffassung vertritt, dass die Dringlichkeit nicht von der Vergabestelle selbst verursacht worden und nicht in deren Planung begründet liegen darf.

⁷⁷⁹ Vgl. Ausschreibung und Zuschlag SIMAP.

⁷⁸⁰ Fragen und Antworten RPK zum Budget 2018, Antworten TED, S. 20 f.; Stellungnahme des zuständigen Geschäftsbereichsleiters, EV PUK ERZ des Mitarbeiters Supply Management, Zeilen 351–362 und 824–833.

der beiden Angebote in Zweifel zu ziehen, da bei der Ausschreibung die Kriterien an die zu erbringenden Reinigungsleistungen, bzw. -standards bekannt waren und somit beide Angebote – jenes der bisherigen Leistungserbringerin sowie jenes nun beauftragten Leistungserbringerin – auf derselben Basis fundieren.⁷⁸¹

Mit STRB Nr. 83 vom 7. Februar 2018 wurden die Reinigungsleistungen und deren Bezug mittels offener Vergabe und Abschluss von Rahmenverträgen dann stadtweit «zentralisiert».⁷⁸²

458

4.3 Marketing und Kommunikation

In den Jahren 2010 bis 2019 wurden von ERZ Bestellungen von insgesamt 3 868 255 Franken bei derselben Kommunikationsagentur getätigt. Gemäss einer von ERZ erstellten Liste mit sämtlichen Buchungen sind diese Ausgaben folgendermassen auf die einzelnen Geschäftsbereiche verteilt:⁷⁸³

459

Geschäftsbereich	Wert der Ausgaben in Franken
Abfall	1 905 884
Abwasser	1 440 956
Fernwärme	483 373
Stadtreinigung	335 534
Holding	2 506

Ein Teil der Leistungen entfiel auf die Kommunikation und Information über die Einführung der Bioabfallsammlung in den Jahren 2012 und 2013.⁷⁸⁴ Diesbezüglich hatte der Stadtrat Ausgaben in der Höhe von 1 625 400 Franken bewilligt.⁷⁸⁵ Hingegen ist die Vergabe des entsprechenden Auftrags unter Beachtung der submissionsrechtlichen Vorschriften nicht aktenkundig. Was vorliegt, ist einzig eine nicht unterzeichnete Offerte der fraglichen Kommunikationsagentur vom 12. Januar 2012, in der Leistungen von 304 500 Franken (exkl. MWST) für das Jahr 2012 und 203 900 Franken (exkl. MWST) für das Jahr 2013 offeriert werden, plus 119 500 Franken (exkl. MWST), die zeitlich nicht alloziert sind.⁷⁸⁶ Eine ebenfalls nicht unterzeichnete Auftragsbestätigung vom 2. Juli 2012 für die «Kampagne 2012» weist Bestellungen über einen Betrag von Fr. 256 099.75 (exkl. MWST) aus.⁷⁸⁷ Zu

460

⁷⁸¹ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Supply Management, Zeilen 387–391.

⁷⁸² STRB Nr. 83 vom 7. Februar 2018.

⁷⁸³ Excel-Files zu Bestellungen Firma I.

⁷⁸⁴ Vgl. N 641 ff. dieses Berichts.

⁷⁸⁵ STRB Nr. 661 vom 30. Mai 2012.

⁷⁸⁶ Offerte Firma I vom 12. Januar 2012.

⁷⁸⁷ Auftragsbestätigungen Firma I vom 2. Juli 2012.

welchen Konditionen der Auftrag betreffend die Kommunikation Bioabfallsammlung dann konkret ausgeführt wurde und welche Kosten er insgesamt verursachte, ist nicht bekannt, da entsprechende Unterlagen auf Herausgabebegehren der PUK ERZ nicht geliefert werden konnten. Die Beträge gemäss Offerte und Bestellbestätigung machen aber deutlich, dass der Auftrag betreffend Kommunikation und Information über Einführung der Bioabfallsammlung im offenen/selektiven Verfahren hätte ausgeschrieben und publiziert werden müssen.

Feststellen lässt sich sodann, dass die fragliche Kommunikationsagentur während Jahren Leistungen für sämtliche Geschäftsbereiche von ERZ erbrachte, ohne dass diesbezüglich schriftliche Verträge oder Vergaben vorhanden wären. Auf entsprechendes Ersuchen hat die PUK ERZ lediglich Rechnungen für die erbrachten Leistungen ausgehändigt erhalten. Die Grundlagen und Konditionen für die von der Kommunikationsagentur ausgeführten Aufträge bleiben daher gänzlich unbekannt.

461

Den Aussagen eines Mitarbeiters des Supply Managements zufolge handle es sich bei der Kommunikationsagentur um eines der Unternehmen, mit denen man jahrelang immer zusammengearbeitet habe. Bis 2016 sei diese einfach gesetzt gewesen, ein sogenannter Hauslieferant.⁷⁸⁸ Die Leiterin des Dienstleistungsbereichs Kommunikation führte aus, bei grossen Projekten seien zwei oder drei Offerten eingeholt worden, ein Vergabeverfahren habe aber nicht stattgefunden. Dies habe der Praxis entsprochen und sei mit Urs Pauli koordiniert und abgesprochen gewesen.⁷⁸⁹

462

Die Gesamtbeträge der jährlichen Buchungen bei der Kommunikationsagentur lagen in den Jahren 2010 bis 2017 zwischen rund 267 000 Franken und 947 000 Franken. Ab 2018 sanken die Ausgaben dann auf 101 100 Franken (2018) und 17 215 Franken (2019).⁷⁹⁰ Dass die Realisierung dieser Aufträge während Jahren unentdeckt ausserhalb eines formellen Vergabefahrens erfolgen konnte, ist wohl darauf zurückzuführen, dass die Ausgaben gestückelt getätigt wurden. Aufgrund fehlender Unterlagen ist nicht nachzuvollziehen, nach welcher Systematik die Aufteilung erfolgte und mithin auch nicht, ob die Aufteilungen in gewissen Fällen gerechtfertigt waren oder ob eine Submission für die Erbringung der Gesamtleistung hätte erfolgen müssen.

463

⁷⁸⁸ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Supply Management Zeilen 682–692.

⁷⁸⁹ EV AU Poledna der Leiterin Dienstleistungsbereich Kommunikation, Fragen 27–31.

⁷⁹⁰ Vgl. von PUK ERZ erstellte Gesamtübersicht über die Bestellungen der Firma I.

Dafür, dass eine Submission für die Erbringung der Gesamtleistung ohne weiteres möglich gewesen wäre, spricht der Umstand, dass 2017 dann eine solche Ausschreibung im offenen Verfahren von «Agenturleistungen zur Unterstützung der Marketing- und Unternehmenskommunikation» für die Zeit vom 1. März 2018 bis 28. Februar 2021 erfolgte.⁷⁹¹ 19 Agenturen reichten Angebote ein. Vergeben wurde der Auftrag zum Betrag von 646 200 Franken an eine neue Kommunikationsfirma.⁷⁹²

464

4.4 Aus- und Weiterbildungen

Seit 1998 liess ERZ Aus- und Weiterbildungen durch ein externes Unternehmen durchführen.⁷⁹³ In den Jahren 2008 bis 2019 wurden bei diesem Unternehmen Leistungen von insgesamt rund 2,5 Millionen Franken bestellt, ohne dass dazu Vergaben oder schriftliche Verträge aktenkundig sind. Im Zentrum standen dabei Führungsschulungen, insbesondere der Lehrgang «Führen ist ein Beruf» (FieB), welcher allein jährliche Kosten von über 100 000 Franken verursachte. Der über sämtliche Geschäftsbereiche verteilte Gesamtwert der jährlichen Bestellungen lag von 2008 bis 2017 zwischen 72 000 Franken und 752 000 Franken.⁷⁹⁴ Einem nicht unterzeichneten Antrag der Leiterin Abteilung Human Resources an die GL vom 16. Juni 2017 ist zu entnehmen, dass die Aus- und Weiterbildungsaufträge «*gemäss Rücksprache mit der Geschäftsleitung immer direkt vergeben*» worden seien und es nie eine Ausschreibung gegeben habe.⁷⁹⁵ Dies deckt sich mit den Aussagen des für den Personalbereich zuständigen GL-Mitglieds, wonach es das Thema der Führungsschulungen 2008 mit Urs Pauli besprochen habe und ein neues Konzept aufgesetzt worden sei. Eine Ausschreibung habe nicht stattgefunden. Urs Pauli habe das so begründet: «*[W]ir rechnen das pro Werk ab, oder so Abwasser, Abfall, und das darf einfach die Summe nicht überschreiten.*» Man habe unter dem Wert von 100 000 Franken bleiben wollen.⁷⁹⁶ Ein anderer Bereichsmitarbeiter Human Resources gab an, er habe den Eindruck gehabt, für Urs Pauli sei ganz klar gewesen, dass man das Programm mit diesem Unternehmen mache. Das sei wie ein Hoflieferant gewesen. Er persönlich habe von FieB nichts gehalten, man habe einfach teilnehmen, aber nichts leisten müssen.⁷⁹⁷

465

⁷⁹¹ Auszüge SIMAP.

⁷⁹² Verfügung VTE Nr. 258 vom 18. Januar 2018.

⁷⁹³ Vgl. Gesamtprojekt Konzept Firma J aus dem Jahr 1998.

⁷⁹⁴ Übersicht Bestellungen und Zahlungen.

⁷⁹⁵ GL-Antrag betreffend FieB Basis vom 16. Juni 2017, verfasst von der Leiterin Abteilung Human Resources, nicht unterzeichnet.

⁷⁹⁶ EV AU Poledna des zuständigen GL-Mitglieds, Fragen 159–168.

⁷⁹⁷ EV PUK ERZ des Bereichsmitarbeiters Human Resources, Zeilen 803–825.

Auch im Bereich Aus- und Weiterbildungen wurden also während Jahren Dienstleistungen bestellt, ohne dass dafür je eine Ausschreibung stattgefunden hätte. Und auch hier wurden die Ausgaben offenbar bewusst aufgeteilt, so dass die für Ausgaben und Vergaben massgeblichen Schwellenwerte umgangen werden konnten. Darüber hinaus kann man sich fragen, ob standardisierte Aus- und Weiterbildungen durch externe Stellen überhaupt erforderlich waren, oder ob dafür nicht auf das Programm des zentralen städtischen Human Resources Management (HRZ) zurückzugreifen gewesen wäre.⁷⁹⁸ Ein Bereichsmitarbeiter Human Resources von ERZ führte diesbezüglich aus, er habe den Grund nie eingesehen, weshalb die Schulung der Führungskräfte einer externen Firma übertragen wurden und man nicht auf die Angebote von HRZ zurückgegriffen habe. Heute erfolge die Weiterbildung der Führungskräfte von ERZ über die Angebote von HRZ.⁷⁹⁹

466

Im Rahmen der Budgetberatungen 2013 war das Weiterbildungsprogramm «Führen ist ein Beruf» ein Thema. Auf entsprechende Rückfrage der RPK erläuterte das TED, «*Führen ist ein Beruf ist ein Aus-/Weiterbildungsprogramm, das alle Führungskräfte bei ERZ absolvieren*»⁸⁰⁰, und führte die für 2013 budgetierten Kosten wie folgt auf: ERZ Abwasser 110 000 Franken, ERZ Abfall 110 000 Franken, ERZ Fernwärme 30 000 Franken, ERZ Stadtreinigung 40 000 Franken.⁸⁰¹

467

4.5 Besuchsrundgänge

Für die Planung, Produktion und Realisierung von Besuchsrundgängen im Hagenholz und im Werdhölzli tätigte ERZ in den Jahren 2010 und 2011 aktenkundige Bestellungen von insgesamt 839 327 Franken (exkl. MWST) bei der Firma K, wovon 458 900 Franken auf das Hagenholz und 380 427 Franken auf das Werdhölzli entfielen.⁸⁰² Die Firma K «*plant, produziert und realisiert Leistungen, welche insbesondere für die Show von grosser künstlerischer und inszenatorischer Bedeutung sind*», wie der Auftragsbestätigung vom 26. August 2010 zu entnehmen ist. Dabei werden die Leistungen «*generalunternehmerisch durch [Firma K] angeboten und verrechnet.*»

468

⁷⁹⁸ Näheres zur Führungsausbildung vgl. N 754 ff. dieses Berichts.

⁷⁹⁹ EV PUK ERZ des Bereichsmitarbeiters Human Resources, Zeilen 835–844.

⁸⁰⁰ Rückfragen RPK Budget 2013, 3. Lesung, S. 2.

⁸⁰¹ Der Stadtrat fügte an dieser Stelle an, dass auch der RPK eine «*allfällig unzulässige Aufstückelung*» von Ausgaben nicht aufgefallen sei. (Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 459 ff., insbesondere N 467). Das ist richtig. Ergänzend ist anzufügen, dass die Problematik rund um die Aus- und Weiterbildungen und die fehlenden Vergaben von Departement und Stadtrat seit 1998 bis zu deren Aufdeckung rund 15 Jahre später auch nie aufgefallen sind.

⁸⁰² Kosten Rundgänge Hagenholz und Werdhölzli Übersicht.

Ganz grundsätzlich stellt sich die Frage, ob für die Durchführung von Besuchsrundgängen ein gesetzlicher Auftrag besteht. § 35 AbfG verpflichtet die Gemeinden, für eine kontinuierliche Information der Bevölkerung hinsichtlich Abfallwirtschaft zu sorgen. Art. 6 VAZ weist diese Aufgabe in der Stadt Zürich ERZ zu. Was die Besuchsrundgänge im Hagenholz betrifft, kann das Vorliegen eines gesetzlichen Auftrages also bejaht werden. Für die im Werdhölzli vorgenommene Abwasserbewirtschaftung fehlt indessen eine entsprechende Bestimmung und mithin ein gesetzlicher Auftrag zur Information.

469

Mit Blick auf das Submissionsrecht ist festzuhalten, dass keine Ausschreibung des Auftrags für die Besuchsrundgänge aktenkundig ist, obwohl die Gesamtkosten für das Projekt sich gemäss Auftragsbestätigung auf 1 584 140 Franken (exkl. MWST) belaufen sollten.⁸⁰³ Wie dem Protokoll der ERZ GL-Sitzung vom 24. Oktober 2010 zu entnehmen ist, wurde mit dem fraglichen Unternehmen auch kein schriftlicher Vertrag abgeschlossen.⁸⁰⁴ Ein Mitarbeiter Einkauf führte diesbezüglich gegenüber der PUK ERZ aus, dass auf eine Ausschreibung im Zusammenhang mit den Besuchsführungen verzichtet worden sei. Er habe gesehen, dass die Bestellungen bei den Besuchsführungen zu hoch seien, und dem damaligen Geschäftsbereichsleiter gesagt, dass dieser das nicht einfach unterschreiben dürfe. Als der Geschäftsbereichsleiter 2011 von einem Tag auf den anderen gegangen sei, habe man die Bestellungsüberwachung einem anderen, neuen Mitarbeiter übertragen.⁸⁰⁵ Weiter beschrieb der Mitarbeiter Einkauf, wie die Aufteilung der Ausgaben für die Besuchsrundgänge erfolgt sei. Demnach sei die Firma K Generalunternehmerin gewesen, die dann einzelne Aufträge verteilt habe. Die Gesamtrechnung sei zunächst immer an diese Firma gegangen.⁸⁰⁶ Nachdem er die Bestellungsüberwachung an einen anderen Mitarbeiter abgegeben habe, seien plötzlich alle Rechnungen auf die Subunternehmen aufgesplittet worden. Es habe geheissen, dass mit dem Splitting sofort begonnen werden müsse, auch bei jenen Aufträgen, die bereits rausgegangen waren. Für den Einkauf und für die Generalunternehmerin habe dies viel Arbeit verursacht.⁸⁰⁷

470

Aus dem erwähnten Protokoll der ERZ-GL Sitzung vom 24. Oktober 2010 geht hervor, dass ein solches Vorgehen von der Geschäftsleitung tatsächlich beschlossen wurde. Dort heisst es: «Die Untertieranten dürfen nicht mehr direkt über [Firma K] laufen. Der Ablauf, der mit dem Einkauf ERZ abgemacht wurde, ist nicht vollständig. [Firma K] muss an ERZ einen

471

⁸⁰³ Auftragsbestätigung Firma K vom 26. August 2010.

⁸⁰⁴ ERZ GL-Protokoll vom 24. Oktober 2010 S. 3.

⁸⁰⁵ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Einkauf, Zeilen 217–237.

⁸⁰⁶ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Einkauf, Zeilen 972–974.

⁸⁰⁷ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Einkauf, Zeilen 980–984.

*Antrag stellen, ob ein Auftrag an externe vergeben werden kann. Die Bestellung erfolgt durch ERZ an den Unterlieferanten. Dies wird heute Nachmittag an der Sitzung mit [Firma K] abgesprochen und ist ab sofort gültig.»*⁸⁰⁸ Zahlreiche Offerten von Subunternehmern und die im Zusammenhang mit den Besucherrundgängen getätigten Buchungen belegen schliesslich auch, dass dieser Beschluss in Tat umgesetzt und mit den Bestellungen entsprechend verfahren wurde.⁸⁰⁹

Die Aufteilung der Kosten auf die Subunternehmer liefert eine Erklärung für die in einer der PUK ERZ vorliegenden Kostenübersicht ausgewiesene «Kostenunterschreitung» der Generalunternehmerin in der Höhe von 841 740 Franken.⁸¹⁰ Von der Generalunternehmerin offeriert worden waren zunächst nämlich Leistungen von insgesamt 1 681 068 Franken.⁸¹¹ Im Januar 2011 war dann eine Nachtragsofferte mit Mehraufwänden von 96 928 Franken erforderlich.⁸¹² Die unter dem Titel «Projekt ERZ Besuchsführungen» in den Rechnungskreisen Abfall und Abwasser erfassten Buchungen zeigen, dass die effektiven Kosten der Besuchsrundgänge im Bereich der von der Generalunternehmerin offerierten 1,6 Millionen Franken lagen und es zu keiner massiven Kostenunterschreitung gekommen war.⁸¹³

Der Auftrag zur Planung, Produktion und Realisierung der Besuchsrundgänge wies damit einen Wert auf, der eine Vergabe im selektiven/offenen Verfahren verlangt hätte; eine solche ist aber unter Umgehung der städtischen Kompetenzordnung unterblieben. Verschleiert wurde dieses Vorgehen unter anderem damit, dass keine schriftlichen Verträge erstellt und die anfallenden Kosten auf Anweisung der GL ERZ unter anderem auf die von der Generalunternehmerin beauftragten Subunternehmer aufgeteilt wurden.

⁸⁰⁸ ERZ GL-Protokoll vom 24. Oktober 2010 S. 3.

⁸⁰⁹ Offerten Besuchsrundgänge Hagenholz und Werdhölzli, Umsätze Besuchsrundgänge 2010 bis 2012 Rechnungskreise Abwasser und Abfall.

⁸¹⁰ Kosten Rundgänge Hagenholz und Werdhölzli Übersicht.

⁸¹¹ Auftragsbestätigung vom 26. August 2010.

⁸¹² Nachtragsofferte Firma K vom 14. Januar 2011.

⁸¹³ Umsätze Besuchsrundgänge 2010 bis 2012 Rechnungskreise Abwasser und Abfall.

4.6 Besuchszentrum

Anhaltspunkte für bewusst missbräuchliche Vorgehensweisen der GL ERZ im Zusammenhang mit dem Besuchszentrum offenbaren sich anschaulich in einer Präsentation, die im Jahr 2015 im Auftrag der Geschäftsleitung von der Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum für das Projekt Besuchszentrum erstellt wurde.

474

Zur Finanzierung des Projekts finden sich darin folgende Ausführungen:⁸¹⁴

475

<ul style="list-style-type: none">- Das Projekt ist ohne Weisung/Verfügung und ohne öffentliche Ausschreibung aufzugleisen.- Die Ausgaben sind in dem vorgegebenen Budget (Jahr und Etappen) einzuhalten.- Die Ausgabenbewilligung und Vergaben erfolgen durch den Direktor ERZ.- Die Kosten werden auf der laufenden Rechnung gebucht.- Im ersten Jahr dürfen die Kosten CHF1 Mio. nicht überschreiten.	<p>Budget</p> <ul style="list-style-type: none">• Budget 2015: CHF 943'500• Budget 2016: CHF 1. Mio. <p>Ausgaben</p> <ul style="list-style-type: none">• CHF 200'000 (Verträge mündlich) <p>Vergabe (Keine Submission)</p> <ul style="list-style-type: none">• CHF 300'000
--	--

Zu den Rahmenbedingungen der Auftragserteilung sodann:

476

In Absprache mit dem Finanzchef, dem Rechtsdienst und dem Supply Management gelten folgende Rahmenbedingungen für die Auftragserteilung:

- keine schriftliche Offerten einholen
- einfache Aufträge auf Zusehen erteilen (< CHF 100'000)
- den Lieferanten nur mündliche Aufträge erteilen (keine Verträge)
- Die Bestellungen geben keine konkrete Hinweise auf das Besuchszentrum:
 - ✓ Leistungsbegriffe werden sorgfältig ausgewählt (keine Wiederholung)
 - ✓ Begriffe wie Projekt, Besuchszentrum, Phase, Bau usw. werden ausgelassen
- Die Aufträge zwischen ERZ und den Lieferanten (inkl. Unterlieferanten) werden nicht dokumentiert.

⁸¹⁴ Präsentation Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum.

Zum Vorgehen bei Bestellungen:

477

- Eine Bestellung pro Leistung und pro ERZ Mandant auslösen (auf Begriffe achten)
- Beträge liegen unter CHF 100'000
- Es gilt zwischen Planungs- und Realisierungsarbeiten zu unterscheiden (Honorare und Unterhalt)
- ERZ stellt gemäss Ausführungs- und Zeitplanung die Bestellung dem Lieferanten direkt zu.

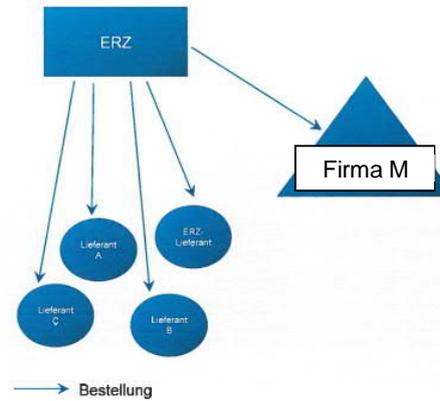


Bild anonymisiert durch PUK ERZ

Zum Vorgehen bei der Verrechnung:

478

- Die Einteilung der Bestellungen ermöglicht das Splitten der Rechnung und entsprechende Buchung auf die ERZ Mandanten.
- Die Lieferanten verrechnen ihre Leistungen gemäss ERZ-Bestellung direkt an ERZ.
- Die Abnahme der Leistungen (vorwiegend bei Aufträge baulicher Natur) erfolgt zusammen mit der Firma M
- Die Rechnungen begleicht ERZ erst nach Freigabe der Abnahme.
- Die Freigabe durch die Firma M darf auf der Rechnung nicht ersichtlich sein; sie wird in einem getrennten Formular festgehalten.

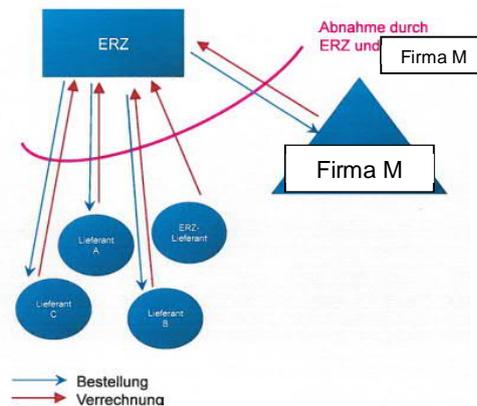


Bild anonymisiert durch PUK ERZ

Auch eine detaillierte Aufschlüsselung der zu belastenden Konten sowie Anweisungen zum Controlling und Informationsfluss sind in der Präsentation enthalten:

479

2015			943'500
Kostenkontrolle	Konto		Budget 2015
Abfall 3550860012	31190002	Anschaffungen Büromaschinen und -geräte	400'000
Abfall 3550860012	31800243	Honorare für Ingenieurberatung	100'000
Fernwärme 3555809045	31410001	Unterhalt und Reinigung der Liegenschaft	100'000
Stadtreinigung 3560871016	31410001	Unterhalt und Reinigung der Liegenschaft	31'000
Abwasser 3535880013	31410001	Unterhalt und Reinigung der Liegenschaft	250'000
Abwasser 3535880013	31800243	Honorare für Ingenieurberatung	62'500

Die Mitarbeiterin, die die Präsentation erstellt hatte, gab an, die Präsentation «*auf Anweisung der Geschäftsleitung*» erstellt zu haben. Die Anordnung, die Präsentation zusammenzustellen, habe sie vom «*Auftraggeber*» erhalten. Sie habe «*es nicht gut und absolut nicht richtig*» gefunden und deshalb eine Mitteilung an «*den Auftraggeber, [zuständiges GL-Mitglied]*» geschrieben.^{815 816} Ob die Präsentation in der GL je gezeigt und besprochen worden ist, bleibt unklar und entzieht sich der Kenntnis der Mitarbeiterin.⁸¹⁷ Allein der Umstand, dass im Auftrag der GL aber eine Präsentation verfasst wird, welche die ausdrücklichen Anweisungen enthält, dass Projekt ohne öffentliche Ausschreibung aufzugleisen, keine schriftlichen Offerten einzuholen, Aufträge auf Zusehen und nur mündlich zu erteilen und nicht zu dokumentieren sowie Bestellungen ohne Hinweise auf das Besuchszentrum zu verfassen, spricht aus Sicht der PUK ERZ aber für sich.

Das zuständige GL-Mitglied führt aus, die Präsentation sei nie über das Entwurfsstadium hinaus gediehen und nie einem Leitungsgremium vorgestellt worden. Der Inhalt des Entwurfs sei ihm nicht bekannt gewesen, bis dieser von der PUK ERZ ausgegraben worden sei.⁸¹⁸ Die Präsentation datiere vom August 2015, er sei per 31. August 2015 offiziell bei ERZ ausgetreten und habe seinen letzten Arbeitstag wegen Ferienbezugs Mitte Juli 2015 gehabt. Aufgrund welcher Anweisungen und Informationen das Papier erstellt worden sei, entziehe sich seiner Kenntnis.⁸¹⁹ Zum Zeitpunkt, als er noch bei ERZ gewesen sei, sei das Projekt seiner Meinung nach noch gar nicht in der Phase gewesen, in der Vergaben angezeigt gewesen seien.⁸²⁰ Ferner macht das zuständige GL-Mitglied geltend, die Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum habe den Auftrag wohl von der GL erhalten und diesen «*gründlich missverstanden.*» Die Inhalte der fraglichen Präsentation seien ihm «*weder vorgelegt noch von ihm gutgeheissen*» worden. Letztlich habe die Mitarbeiterin die Präsentation zu verantworten.⁸²¹

⁸¹⁵ EV PUK ERZ der Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum, Zeilen 301–322. Zum Inhalt der erwähnten Mitteilung vgl. nachfolgende N 481.

⁸¹⁶ Das zuständige GL-Mitglied machte in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ geltend, der Präsentation sei zu entnehmen, dass die Auftragserteilung «*in Absprache mit dem Finanzchef, dem Rechtsdienst und dem Supply Management*» erfolgt sei und er keine dieser Funktionen bekleidet habe (Stellungnahme des zuständigen GL-Mitglieds vom 8. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 474 ff.). Richtig ist, dass in der Präsentation ausgeführt wird, die Rahmenbedingungen für die Auftragserteilung an die Lieferanten sei in Absprache mit den genannten Stellen erfolgt (vgl. N 476). Damit ist über die Auftragserteilung zur Erstellung der Präsentation aus Sicht der PUK ERZ nichts gesagt.

⁸¹⁷ EV PUK ERZ der Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum, Zeilen 304–308.

⁸¹⁸ Stellungnahme des zuständigen GL-Mitglieds vom 15. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht, S. 2.

⁸¹⁹ EV PUK ERZ des zuständigen GL-Mitglieds, Zeilen 365–372.

⁸²⁰ EV PUK ERZ des zuständigen GL-Mitglieds, Zeilen 379–380.

⁸²¹ Stellungnahme des zuständigen GL-Mitglieds vom 8. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 474 ff.

Es ist richtig, dass auf dem Titelblatt der Präsentation «August 2015» und auf den nachfolgenden Seiten das Datum «01.09.2015» vermerkt ist. Dazu, wann genau und vom wem der konkrete Auftrag zu Erstellung der Präsentation erteilt wurde und wann die Erstellung dann tatsächlich erfolgte, liegen keine Belege vor. Den Aussagen der Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum zufolge habe sie die Präsentation aber vor Ende August erstellt.⁸²² Nicht klar ist sodann, welche Personen wann Kenntnis vom genauen Inhalt der Präsentation erlangt haben. Insofern ist es nicht erstellt, dass das zuständige GL-Mitglied von deren Existenz und deren genauen Inhalt Kenntnis gehabt hat. Aktenkundig ist aber, dass der Entscheid über die Finanzierung des Projekts von der GL bereits viel früher gefällt worden war.⁸²³ Die Präsentation nimmt Bezug auf einen Entscheid der GL im August 2014.⁸²⁴ Aktenkundig ist auch, dass die fragliche Mitarbeiterin bereits im September 2014 eine interne Mitteilung zuhanden des zuständigen GL-Mitglieds verfasste, mit folgendem Hinweis:⁸²⁵

Im Mai 2013 ist die Projektidee mit einer Ausgabehöhe von 2 Mio. durch das PSG bewilligt bzw. freigegeben worden. Die geplanten Ausgaben übersteigen aber die Finanzkompetenz der Dienstabteilung und erfordern eine Verfügung/Weisung für einen Projektierungskredit. Nach Rücksprache mit dir am 21. Juli 2014 habe ich die Projektantragsvorbereitungen, inkl. Weisung gemäss geltenden Vorschriften aufgegleist.

In Hinsicht auf die Einreichung des Projektantrags am 24.09.2014 habe ich am 27. August 2014 zwei Projektvarianten mit je CHF 1.8 Mio. der Geschäftsleitung präsentiert. Die zweite Variante wurde ausgewählt. Die Geschäftsleitung hat anschliessend über die Finanzierung des Projekts beraten und beschlossen, dass keine Verfügung/Weisung einzureichen sei. Es solle keine öffentliche Ausschreibung nach Submissionsverordnung erfolgen. Die Ausgabenbewilligungen und Vergaben werde durch den Direktor ERZ erteilt.

Als Mitarbeiterin von ERZ und Projektleiterin bin ich verpflichtet, dich darauf hinzuweisen, dass ein solches Vorgehen die geltenden internen sowie gesetzlichen Vorgaben verletzt.

Diese Mitteilung zeigt, dass die Mitarbeiterin ihre Zweifel an der Rechtmässigkeit des geplanten Vorgehens bereits im September 2014 ausdrücklich und deutlich zum Ausdruck brachte. Die Verantwortung für den Inhalt der entsprechenden Präsentation kann deshalb

⁸²² EV PUK ERZ der Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum, Zeilen 311–314.

⁸²³ Vgl. dazu auch N 226 ff. dieses Berichts.

⁸²⁴ Präsentation Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum, S. 4.

⁸²⁵ Interne Mitteilung vom 11. September 2014 und E-Mail Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum an zuständiges GL-Mitglied vom 16. September 2014.

aus Sicht der PUK ERZ in keiner Weise der eigenen Motivation der Mitarbeiterin zugeschrieben werden. Das zuständige GL-Mitglied reagierte mit E-Mail vom 19. September 2014 wie folgt auf diesen Hinweis.⁸²⁶

Ich habe Deine Aktennotiz durchgelesen und möchte Dir folgendes mitteilen:

- (a) Es ist Entscheid der Geschäftsleitung, die Finanzierung des Projekts in der vorgesehenen Art und Weise vorzunehmen. ■■■■■ war bei der Diskussion mit dabei und kann Dir die Beweggründe erklären.
- (b) Ich bin der Ansicht, dass mit direktorialen Vergaben im Rahmen der Finanzkompetenzen keine Verletzung von erz-eigenen oder städtischen Vorgaben vorliegt
- (c) Ich bin der falsche Adressat für Deine Aktennotiz, da ich gemäss (a) einen Entscheid der GL ERZ umsetze. Du musst Deine Bedenken direkt an die Adresse von Urs Pauli senden
- (d) Ich habe Deine Bedenken mit Urs Pauli besprochen. Er wird Dich in dieser Angelegenheit noch kontaktieren.

Bild anonymisiert durch PUK ERZ

Es ist durchaus möglich, dass im Juli/August 2015, als das zuständige GL-Mitglied ERZ verliess, noch keine konkreten Vergaben betreffend das Besuchszentrum im Raum standen. Die einzige aktenkundige Vergabe datiert vom 14. Oktober 2015.⁸²⁷ Wie bereits festgestellt, ist nicht belegt, dass das zuständige GL-Mitglied Kenntnis vom Inhalt der fraglichen Präsentation hatte. Belegt ist aber, dass der Grundsatzentscheid, dass die Vergaben unter Umgehung der submissionsrechtlichen Bestimmungen erfolgen sollten, von der GL schon viel früher, nämlich im August/September 2014, gefällt worden war. Dies ergibt sich auch aus dem Protokoll der GL-Sitzung vom 8. April 2015, an der das zuständige GL-Mitglied teilnahm. Dort finden sich zum Besuchszentrum folgende Ausführungen: *«Gesamthaft sind Kosten von CHF 2 Mio. budgetiert. Im Jahr 2015 wird CHF 1 Mio. für den Multiplex (Platten, Wände Mauer, Geländer, Lüftung) gebraucht. Im Jahr 2016 wird CHF 1 Mio. Für Multimedia und Möblierung gebraucht. Die Kosten werden über Einzelbestellungen à CHF 100'000-150'000 auf die Mandanten verteilt werden. Im Jahr 2016 wird CHF 1 Mio. gebraucht. Es werden die gleichen Konti und die gleichen Beträge wie im Jahr 2015 verwendet werden.»*⁸²⁸ Für die PUK ERZ steht aufgrund der E-Mail-Korrespondenz zwischen der Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum und dem zuständigen GL-Mitglied fest, dass das zuständige GL-Mitglied bereits im September 2014 darauf hingewiesen wurde, dass sowohl hinsichtlich der Finanzierung des Projekts als auch hinsichtlich der erforderlichen Submissionen ein Vorgehen geplant wurde, welches aus Sicht der Leiterin Gruppe Rundgänge +

483

⁸²⁶ E-Mail zuständiges GL-Mitglieds an Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum vom 19. September 2014.

⁸²⁷ Ausgabenbewilligung und Vergabe durch den Direktor vom 14. Oktober 2015.

⁸²⁸ ERZ GL-Protokoll vom 8. April 2015, S. 1 und 3.

Besuchszentrum die gesetzlichen Vorgaben verletzte. Seine einzige belegte Reaktion darauf bestand in der zitierten E-Mail.⁸²⁹

Im Zusammenhang mit der Entwicklung, Konzeption und Planung des Besuchszentrums tatsächlich zusammengearbeitet hat man dann zunächst mit der Firma L. Ein schriftlicher Vertrag wurde mit dieser Firma nicht abgeschlossen.⁸³⁰ Aktenkundig sind Bestellungen für die Konzeption des Besuchszentrums in der Höhe von rund 140 000 Franken.⁸³¹ Den Aussagen der Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum zufolge habe die GL irgendwann entschieden, dass es mit der Firma L zwar okay gewesen sei, aber nicht das, was man sich gewünscht hatte. Deshalb habe man neu konzipiert und mit der Firma M zusammengearbeitet, die nicht auf Marketing, sondern auf Unterhaltung spezialisiert sei.⁸³² Mittels Ausgabenbewilligung und Vergabe durch den Direktor ERZ wurde am 14. Oktober 2015 ein Auftrag zur Entwicklung, Konzeption und Planung des Besuchszentrums im Wert von 168 870 Franken an die die Firma M vergeben. Begründet wurde die über dem Schwellenwert liegende freihändige Vergabe gestützt auf § 10 Abs. 1 lit. c SubmV damit, dass die Idee für den Inhalt und das didaktische Konzept urheberrechtlich allein bei der Firma M liege.⁸³³ Die Begründung entbehrt jeder Logik, bildet die Entwicklung und Konzeption des Projekts doch eben gerade Gegenstand des vergebenen Auftrages, der damit auch an jedes andere Unternehmen hätte vergeben werden können, das entsprechende Leistungen anbietet.

Erwähnenswert sind schliesslich auch die Ausführungen zur Ausgabenbewilligung über 182 380 Franken in derselben Verfügung. Dort heisst es: *«Die Ausgaben sind im Budget 2015 enthalten. Der bewilligte Projektkredit vom Logistikzentrum ist, inklusiv Teuerungsanspruch, ausgeschöpft. Die Ausgabenbewilligung wird erteilt, unter der Berücksichtigung der Bereinigung und Beendigung des Projekts Logistikzentrum Hagenholz. Eine Krediterhöhung wird entsprechend beantragt.»*

⁸²⁹ Das zuständige GL-Mitglied erklärt in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht, diese E-Mail zeige, dass er die Bedenken von der Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum ernst genommen und der Mitarbeiterin ein Gespräch mit Urs Pauli vermittelt (Stellungnahme des zuständigen GL-Mitglieds vom 8. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 474 ff., S. 2). Auch habe er mit dieser E-Mail seiner Absicht Ausdruck gegeben, dass Vergaben innerhalb der Finanzkompetenzen erfolgen sollen (Stellungnahme des zuständigen GL-Mitglieds vom 15. Oktober 2020, S. 2). Für die PUK ERZ ist von einem GL-Mitglied, das Hinweise einer Mitarbeiterin auf eklatante Rechtsverstösse ernst nimmt, mehr zu erwarten als das blosses Vermitteln eines Gesprächs mit dem Direktor.

⁸³⁰ Memo ERZ zu Vergaben und Verträgen Firma L.

⁸³¹ Bestellungen Firma L.

⁸³² EV PUK ERZ der Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum, Zeilen 214–245.

⁸³³ Ausgabenbewilligung und Vergabe durch den Direktor vom 14. Oktober 2015.

In Rechnung gestellt wurden von der Firma M genau 182 380 Franken, und zwar in drei Rechnungen. Wie den Rechnungen zu entnehmen ist, wurden die Leistungen von der Firma M aber zwischen dem 1. April 2015 und dem 31. Oktober 2015 erbracht und mithin zu einem grossen Teil schon bevor der Auftrag am 14. Oktober 2015 vergeben wurde.⁸³⁴ 486

5. Fazit

Die aufgeführten Beispiele zeigen für die PUK ERZ, dass bei ERZ in zahlreichen Fällen Aufträge in unzulässiger Weise aufgeteilt und so die gesetzlich vorgesehenen Vergabekompetenzen und Verfahrensbestimmungen umgangen wurden. Die Systematik, nach der die Aufteilung erfolgte, zeigt sich mannigfaltig. Es finden sich zeitliche Staffelungen von Teilleistungen, sachlich nicht gerechtfertigte Aufteilungen nach Rechnungskreisen, Dienst- oder Geschäftsbereichen und Gebäuden, sowie Abrechnungen, die direkt bei Subunternehmen statt bei der Generalunternehmerin erfolgten. Die gewonnenen Erkenntnisse zeigen für die PUK ERZ aber auch, dass die fehlerhaften Vergaben nicht auf fehlendes Fachwissen zurückzuführen sind, sondern ihnen in aller Regel ein bewusster Entscheid zugrunde lag, sich über die massgeblichen Bestimmungen hinwegzusetzen. 487

Dass im Bereich Beschaffungen bei ERZ unzweifelhaft grosses Fachwissen vorhanden ist, zeigt sich nicht zuletzt darin, dass der grösste Teil der von ERZ durchgeführten Ausschreibungsverfahren auch in der untersuchten Zeitspanne korrekt erfolgte. Im Jahr 2010 lud die GPK denn auch eine Delegation von TED und ERZ ein, um zum Thema Beschaffungswesen zu referieren. Präsentiert wurde der exemplarische Umgang von ERZ mit dem Submissionsrecht vom damaligen Leiter Supply Management ERZ und von der damaligen Leiterin des Rechtsdienstes TED.⁸³⁵ Ausgeführt wurde unter anderem, es seien bei mehreren hundert Ausschreibungen während der vergangenen Jahre kaum Beschwerden eingegangen. Ausserdem sei ERZ verschiedenen Stellen und Gemeinden bei Submissionsfragen behilflich gewesen, zu Fachberatungen angefragt und beigezogen worden und habe auch Schulungen für andere Gemeinden durchgeführt.⁸³⁶ 488

⁸³⁴ Rechnungen Firma M.

⁸³⁵ Auszüge aus dem Protokoll 15. Sitzung der GPK vom 8. November 2010.

⁸³⁶ Präsentation vom 8. November 2010 S. 6.

Dafür, dass die tatsächlich erfolgten Submissionen im ERZ in der Regel sehr korrekt durchgeführt worden sind, spricht auch die tiefe Quote der Anfechtungen von Zuschlägen solcher Ausschreibungen. Zuhanden der GPK wurde 2011 angegeben, ERZ habe in den vergangenen vier Jahren 175 Submissionen durchgeführt. In den vergangenen zehn Jahren seien 8 Beschwerden eingegangen, von denen lediglich 1 gutgeheissen worden sei, die übrigen 7 hingegen seien abgewiesen, als gegenstandslos oder infolge Rückzugs abgeschrieben worden.⁸³⁷

489

Der ehemalige Leiter Supply Management brachte die Problematik im Beschaffungswesen gegenüber der PUK ERZ so auf den Punkt: *«Wir machten hunderte von Submissionen über die Jahre. Ich sage es nochmals. Diejenigen, die wir gemacht haben, sind gut. [...] Das Problem sind nicht die Submissionen, die man machte. Das Problem sind jene, die nicht gemacht wurden. Jene, die nicht gemacht wurden, wurden unter Anordnung der Geschäftsleitung nicht gemacht.»*⁸³⁸

490

Die Mängel im Beschaffungswesen sind nach Ansicht der PUK ERZ also nicht auf inkompetentes Personal zurückzuführen, im Gegenteil. Die mit Vergaben befassten Mitarbeitenden wiesen die GL in verschiedenen Fällen auch auf die unzulässige Praxis hin. Die GL zeigte sich von solchen Hinweisen aber offenbar gänzlich unbeeindruckt. Dies kommt beispielsweise in der vorstehend zitierten internen Mitteilung zum Ausdruck, die von einer Mitarbeiterin der Gruppe Rundgänge + Besucherzentrum zuhanden des zuständigen GL-Mitglieds verfasst und auch an Urs Pauli weitergereicht wurde. Der ehemalige Leiter Supply Management führte sodann aus, dass er die bei den Vergaben zu visierenden Laufzettel irgendwann nicht mehr signiert habe, primär beim LGZ und bei freihändigen Vergaben, bei denen er gewusst habe, dass sie falsch seien.⁸³⁹ Ein Mitarbeiter Einkauf hat dies bestätigt und erklärt, selbst wenn der Leiter Supply Management nicht unterschrieben habe, seien die Vergaben einfach durchgelaufen.⁸⁴⁰ Ein Beispiel für eine solche Vergabe mit fehlender Unterschrift des Leiters Supply Management findet sich bei den Reinigungsleistungen 2015, welche letztlich das zuständige GL-Mitglied in Vertretung des Leiters Supply Management unterzeichnete.⁸⁴¹

491

⁸³⁷ Fragen der GPK, Sitzung vom 14. März 2011 S. 9.

⁸³⁸ EV PUK ERZ des ehemaligen Leiters Supply Management, Zeilen 316–320.

⁸³⁹ EV PUK ERZ des ehemaligen Leiters Supply Management, Zeilen 270–274.

⁸⁴⁰ EV PUK ERZ des Mitarbeiter Einkauf, Zeilen 238–244.

⁸⁴¹ Vergabe durch den Direktor vom 12. Januar 2015.

Nicht aktenkundig ist demgegenüber, dass die berechtigte Kritik der Mitarbeitenden von den Mitgliedern der GL aufgenommen und weitergetragen worden wäre und so Anlass zum Überdenken der Entscheidungen gegeben hätte. Das zuständige GL-Mitglied führte in diesem Zusammenhang eher schwammig aus, es habe gerade bei den Submissionen ums LGZ in der Geschäftsleitung Diskussionen gegeben, *«wie man mit bestimmten Dingen umgehen muss, die Philosophie mit freihändigen Vergaben. Ich bin mit gewissen Anliegen auf meiner Stufe nicht durchgekommen. In meinem betriebsseitigen Einflussbereich habe ich in den letzten zwei Jahren, in denen ich dabei war, also etwa ab 2013, 2014, 2015 Aufträge an meine Projektleiter gegeben, u.a. auch an [den ehemaligen Leiter Supply Management], gewisse, immer wiederkehrenden Auftragsverhältnisse submissionsrechtlich korrekt auf die Beine zu stellen. Die Vorgabe, die [der ehemalige Leiter Supply Management] u.a. in seiner Mitarbeitervereinbarung hatte, war drei Rahmenverträge pro Jahr, weil es mir wichtig war, dass man die Regeln und Submissionsgesetze einhält.»*⁸⁴² Diese Aussage sowie die in N 482 wiedergegebene E-Mail belegen laut dem zuständigen GL-Mitglied, dass es *«wiederholt auf die Einhaltung submissionsrechtlicher Bestimmungen gedrängt hatte.»*⁸⁴³ bzw. *«wiederholt und aktenkundig darauf hingewiesen»* habe, dass *«Vergaben korrekt erfolgen und Finanzkompetenzen eingehalten werden»* müssten. Ausserdem weist das zuständige GL-Mitglied darauf hin, dass der Entscheid über die Finanzierung des Besuchsentrums ausserhalb des LGZ-Kredits in die Kompetenz des CEO und des CFO gefallen sei und er auch über kein Vetorecht gegen Entscheide der GL und ebenso wenig über eine Aufsichtsstellung gegenüber dem Direktor verfügt habe.⁸⁴⁴ Aus Sicht der PUK ERZ ist es zutreffend, dass Urs Pauli letztlich dem zuständigen GL-Mitglied in der Hierarchie vorangestellt war und ihm gegenüber damit das letzte Wort hatte. Warum sich das zuständige GL-Mitglied bei einer solchen Ausgangslage nicht direkt an eine Urs Pauli vorgesetzte Stelle gewendet hat, hat das zuständige GL-Mitglied bis heute nicht ausgeführt.

Kontrollinstrumente, die zur Entdeckung der Mängel im Submissionswesen durch andere Stellen hätten beitragen können, waren offenbar nicht ausreichend vorhanden. Die Etablierung einer unzulässigen Vergabepaxis möglich gemacht hat aber auch der Umstand, dass man es bei ERZ über weite Strecken unterliess, die öffentlichen Beschaffungen ordentlich zu dokumentieren. In diesem Zusammenhang haben mit Blick auf die Vergaben rund um

⁸⁴² EV PUK ERZ des zuständigen GL-Mitglieds, Zeilen 478–488.

⁸⁴³ Stellungnahme des zuständigen GL-Mitglieds vom 15. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 2 f. sowie Schreiben vom 26. Oktober 2020 S. 1 f.

⁸⁴⁴ Stellungnahme des zuständigen GL-Mitglieds vom 8. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 474 ff.

das LGZ bereits die ZFK, Stokar + Partner sowie die Soko ERZ der GPK gravierende Mängel festgestellt. Die ZFK konstatierte im Revisionsbericht Nr. 169/2015, dass viele für die materielle Kontrolle notwendigen Unterlagen (Verträge, Offerten, Rapporte u.ä.) nicht auffindbar gewesen seien. Dies führe dazu, dass *«aufgrund der fehlenden Dokumentation zur materiellen Kontrolle für einen qualifizierten Dritten eine ganzheitliche, auf den gesamten Geschäftsfall bezogene Nachvollziehbarkeit nicht möglich»* sei. Auch an einer Übersicht über die bestehenden und durch den Rechtsdienst geprüften Verträge mangle es.⁸⁴⁵ Die AU Stokar + Partner und die Untersuchungen der SoKo ERZ des Gemeinderats bestätigen das Fehlen von Geschäftsunterlagen für das Projekt LGZ. Im Bericht der AU Stokar + Partner wird davon ausgegangen, dass es lediglich zu rund 40 % der Bauleistungen (bezogen auf den gesamten Auftragswert) detaillierte Geschäftsunterlagen, d. h. Ausschreibungen, Vergaben und Verträge gebe. Geschäftsunterlagen fehlten dabei in der Regel dann, wenn Leistungen freihändig vergeben worden seien.⁸⁴⁶

ERZ hat seinerzeit rechtfertigend erklärt, die Unterlagen seien beim Umzug ins LGZ und infolge Personalwechsels in der Abteilung Bau- und Gebäudemanagement versehentlich entsorgt worden.⁸⁴⁷ Die vorstehenden Beispiele machen aber deutlich, dass es sich beim Fehlen von Dokumenten und dem mangelnden Aktenmanagement nicht um ein singuläres Problem beim LGZ handelt. Vielmehr lässt sich nach Ansicht der PUK ERZ sagen, dass zu freihändigen Vergaben und zu Beschaffungen die gänzlich ohne Vergabe erfolgten, kaum je ordnungsgemäss Akten geführt wurden, sondern zur Verschleierung der Umstände so verfahren wurde, wie die bereits zitierte Präsentation zuhanden der GL es nahelegt: Es gab keine schriftlichen Offerten und keine schriftlichen Verträge, Bestellungen wurden ohne konkrete Hinweise auf fragliches Projekt getätigt und Aufträge gar nicht dokumentiert.

Ob und in welchem Masse aufgrund der zahlreichen unzulässigen freihändigen Vergaben ein finanzieller Schaden entstanden bzw. das Gemeinwesen übermässig belastet worden ist, lässt sich rückblickend nicht beurteilen. Sicher ist für die PUK ERZ aber, dass die unrechtmässige Vergabepaxis es ermöglichte, sogenannte Hoflieferanten zu etablieren und zu pflegen, was einer überhöhten Preisbildung Vorschub leisten kann. Diese Unternehmen durften unter Verzerrung des Wettbewerbs teilweise jahrelang Leistungen erbringen, ohne Konkurrenz fürchten zu müssen. Solche Hoflieferanten sind in vorstehend dargelegten Fällen beispielsweise bei der Betriebsmedizin, den Reinigungsleistungen, den IT-Leistungen,

⁸⁴⁵ Revisionsbericht ZFK Nr. 169/2015, S. 3.

⁸⁴⁶ Bericht AU Stokar + Partner, S. 38.

⁸⁴⁷ Revisionsbericht ZFK Nr. 169/2015, S. 3.

bei Marketing und Kommunikation sowie bei der Aus- und Weiterbildung zu finden und mit- hin sehr breit gestreut. Über die Existenz weiterer Anbietenden, die «gesetzt» waren, gibt auch eine vom Projektleiter Bau LGZ und dem damals zuständigen GL-Mitglied gezeich- nete Liste vom 12. August 2004 Auskunft.⁸⁴⁸ Unter dem Titel «*Liste der gesetzten Unter- nehmen in der Gebäudeinstandhaltung*» werden in diesem Dokument sieben Unternehmen aus der Baubranche aufgeführt. Darunter finden sich auch solche, die Jahre später beim Umbau des LGZ Aufträge für ERZ erfüllten. Weitere vom Projektleiter Bau LGZ verfasste Dokumente zu fünf Unternehmen aus der Baubranche tragen jeweils den Titel «*Grundsatz zu [Name des Unternehmens]*». In diesen Dokumenten wird ausgeführt, wann und wie die fraglichen Unternehmen zu ERZ kamen, und welche Arbeiten von ihnen ausgeführt wurden. Darunter finden sich Ausführungen wie «*[Firma B] war als Baustatiker für die Strategiepro- jekte gesetzt*», «*[Firma D] ist der Hausarchitekt vom ERZ für JO [Josefstrasse] und HH [Hagenholz]*», «*[Firma N] war als Bauleiter gesetzt, da die [Firma N] unter [Firma D] die Bauleitung für den Neubau der Energiezentrale gemacht hat.*»⁸⁴⁹

Die Verantwortung für die fehlerhaften Vergaben ist aus Sicht der PUK ERZ in erster Linie auf der Stufe Dienstabteilung zu verorten. Es ist aber auch deutlich darauf hinzuweisen, dass in einzelnen Fällen auch freihändige Vergaben unter Berufung auf Ausnahmebestim- mung durch die Vorsteherschaft des TED erfolgt sind, deren Begründung für die PUK ERZ nicht über jeden Zweifel erhaben sind. Ausserdem kann sich die PUK ERZ der vom Stadtrat in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht wiederholt geäusserten Ansicht nicht vorbehaltlos anschliessen, wonach eine wirksame Aufsicht ausgeschlossen gewesen sei, da der Stadtrat mittels bewusst gelegter Strukturen offensichtlich mutwillig hintergan- gen worden sei. Dem ist zwar insofern beizupflichten, als die Absicht hinter den Stückelun- gen die Umgehung der Kontrolle durch übergeordnete Instanzen gewesen sein dürfte. Aus Sicht der PUK ERZ wurde die Erkennbarkeit der unzulässigen Vergaben für Departement und Stadtrat dadurch sicher erschwert, nicht aber gänzlich verunmöglicht. Wenn die hohen Ausgaben für den Unterhalt des LGZ und damit für die dort erbrachten Reinigungsleistun- gen den Stadtrat – wie geltend gemacht⁸⁵⁰ – mit einer gewissen Skepsis erfüllten, ist es doch überraschend, dass im Rahmen der näheren Abklärungen zu diesen Ausgaben offen- bar nie versucht wurde, Einsicht in die entsprechenden Offerten, Verträge und Vergaben

496

⁸⁴⁸ Liste gesetzter Unternehmen.

⁸⁴⁹ Grundsätze zu gesetzten Unternehmen.

⁸⁵⁰ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, zu den N 454 ff.

zu nehmen. Ansonsten hätte man sehr schnell festgestellt, dass die Verträge nicht vorhanden waren und Vergabebefugungen fehlten oder offensichtlich mangelhaft begründet waren. Hinzu kommt, dass der Stadtrat durchaus schon vor den Feststellungen der ZFK Ende 2015 aufgefordert worden war, sein Augenmerk auf die Praxis der freihändigen Vergaben zu richten: So hatte die GPK sich bereits 2012 mit Vergaben verschiedener Departemente und Dienstabteilungen auseinandergesetzt und kam dort zum Schluss, dass das TED hinsichtlich Know-how über das Beschaffungswesen «*Nachholbedarf*» habe.⁸⁵¹ Der Stadtrat schrieb damals in seiner Stellungnahme dazu: «*Der Stadtrat stimmt dieser Einschätzung nicht zu.*» Er räumte aber ein, dass die besten Handbücher nichts nützten, wenn sie nicht angewendet würden. Das sei eine ständige Führungsaufgabe.⁸⁵²

Der Reaktion des Stadtrats entsprechend zog die Rüge der GPK dann soweit ersichtlich auch keine griffigen Massnahmen nach sich. Der Departementssekretär führte anlässlich seiner Einvernahme durch die PUK ERZ aber aus, er habe 2012 nach einer Auskunft zu einer freihändigen Vergabe an die GPK am Rande einer Geschäftsleitungssitzung des TED den Hinweis an die anwesenden Dienstchefs platzieren können, dass Listen der freihändigen Vergaben zuhanden des Departements zu erstellen seien. Ein Dienstchef habe sich dagegen gewehrt. Zu einem durchschlagenden Erfolg in dem Sinn, dass anschliessend überall entsprechende Listen erstellt worden wären, habe der Hinweis nicht geführt.⁸⁵³

An der Geschäftsleitungssitzung von ERZ vom 14. November 2012 wurde zur TED-GL-Klausur folgendes berichtet: «*[Der Departementssekretär] wollte, dass alle Vergaben dem Departement gemeldet werden. ERZ wehrte sich dagegen. Ruth Genner sagte: Im Rahmen von IKS [Internes Kontrollsystem] soll eine Aufsicht über die Vergaben aufgezogen werden. PAU [Urs Pauli] gab [dem für Finanzen zuständigen GL-Mitglied] den Auftrag, dem Departement eine Liste über die Vergaben abzugeben, welche von [einer Mitarbeiterin Finanzbuchhaltung] erstellt wird.*»⁸⁵⁴

Darüber, ob seitens der damaligen Departementsvorsteherschaft Massnahmen ergriffen worden sind, ist nichts bekannt. Ein entsprechendes Jahresziel im Rahmen eines ZBG ist Urs Pauli beispielsweise jedenfalls nie gesetzt worden.⁸⁵⁵ Auch in den Protokollen von Geschäftsleitungssitzungen späterer Jahre finden sich vereinzelt Hinweise darauf, dass der Umgang mit den Submissionsvorschriften bei ERZ Anlass zu Kritik seitens des TED gab.

⁸⁵¹ Bericht der GPK an den Stadtrat betreffend Submission vom 12. März 2012.

⁸⁵² Stellungnahme des Stadtrats vom 10. Mai 2012.

⁸⁵³ EV PUK ERZ des Departementssekretärs I, Zeilen 381–420.

⁸⁵⁴ ERZ GL-Protokoll vom 14. November 2012, S. 4.

⁸⁵⁵ Vgl. dazu N 715 dieses Berichts.

Dem Protokoll vom 27. August 2014 ist beispielsweise zu entnehmen: «Der VTE verlangt, dass bei Direktvergaben die Begründungen ausführlicher sind.»⁸⁵⁶ Und am 3. Juni 2015 wird über die TED-GL-Sitzung vom 1. Juni 2015 berichtet: «Freihändige Vergaben mit Ausnahmetatbestand nach § 10 Abs. 1 SVO stehen verstärkt im Fokus. Auftrag VTE: Vergabewesen ist Chefsache, Verantwortung liegt bei DC's [Dienstcheffinnen und Dienstchefs]. Lückenloses Controlling für freihändige Vergaben. Freihändige Vergaben müssen rechtmässig sein und über den Rechtsdienst laufen. Dies wird im ERZ schon lange so gehandhabt.»⁸⁵⁷ Ob und welche Massnahmen seitens der Departementsvorsteherschaft gegenüber dem Dienstchef dann aber tatsächlich getroffen worden sind, bleibt für die PUK ERZ auch hier unklar.

⁸⁵⁶ ERZ GL-Protokoll vom 27. August 2014, S. 3.

⁸⁵⁷ ERZ GL-Protokoll vom 3. Juni 2015, S. 1.

D Umgang mit Beteiligungen

1. Einleitend

1.1 Was ist eine Beteiligung?

Die PUK ERZ hat den Auftrag, den Umgang mit den städtischen Beteiligungen, die organisatorisch ERZ zugeordnet sind, zu untersuchen. «Staatliche Beteiligungen» ist ein weiterer Begriff.⁸⁵⁸ Vereinfacht gesagt kann von einer Beteiligung ausgegangen werden, wenn die öffentliche Hand sich an anderen Rechtsträgern in einer bestimmten Form beteiligt. Das kann auch nur eine reine finanzielle Beteiligung sein, z. B. eine Kapitalanlage, die sich im Finanzvermögen befindet. Im politischen und juristischen Brennpunkt stehen aber meist die Beteiligungen, die eingegangen werden, um eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen. Die Stadt Zürich verfügt gemäss Inventar der städtischen Vermögensverwaltung per Ende 2018 über rund 180 Beteiligungen mit einem Buchwert von knapp 1 Milliarde Franken.⁸⁵⁹ 500

Für die vorliegende Untersuchung stehen diejenigen Beteiligungen im Fokus, die mit einer öffentlichen Aufgabe verknüpft sind, und nicht etwa die rein finanziellen Beteiligungen im Sinne einer Kapitalanlage. Es geht der Sache nach um Beteiligungen, die der Stadt – und im Speziellen ERZ helfen – Abfall zu entsorgen, Energie zu erzeugen, Abwasser zu reinigen usw. 501

Das Gemeinwesen verfügt bei der Verwaltungsorganisation über Spielräume. Den überwiegenden Teil der öffentlichen Aufgaben erledigt die Kernverwaltung. Sie ist in groben Zügen durch das Gemeindegesetz und das ergänzende städtische Organisationsrecht geregelt und folgt einem zentralistischen Modell.⁸⁶⁰ Die sogenannte Zentralverwaltung ist «*die Zusammenfassung der Verwaltungstätigkeit eines Verwaltungsträgers zu einem in sich geschlossenen, hierarchisch durchstrukturieren Gefüge von Verwaltungseinheiten.*»⁸⁶¹ Mit der Kernverwaltung bringen wir zwangsläufig das klassische Amt mit seiner Einreihung in ein grosses hierarchisches Gesamtsystem in Verbindung. Da gibt es Departemente, denen wiederum Dienstabteilungen angegliedert sind. Diese Dienstabteilungen erfahren dann 502

⁸⁵⁸ Vgl. dazu Art. 98 Abs. 1 KV, der zwischen vom Gemeinwesen geschaffenen Organisation und Organisationen, an denen es sich beteiligt, unterscheidet. Selbstverständlich kann ein Gemeinwesen zu 100 % an einer Organisation beteiligt sein, auch wenn es sie selbst geschaffen hat.

⁸⁵⁹ STRB Nr. 941 vom 30. Oktober 2019.

⁸⁶⁰ Insbesondere Art. 58 ff. GO sowie STRB DGA.

⁸⁶¹ Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 5 N 14.

wieder Verästelungen bis zu den einzelnen Mitarbeitenden. Diesem Gefüge steht der Stadtrat vor, und seine Einwirkung erfolgt unmittelbar durch die Dienstaufsicht.

Die Stadt Zürich kann in Ergänzung zur Kernverwaltung unter bestimmten Voraussetzungen Verwaltungsaufgaben dezentralisieren. Dazu zählen im vorliegenden Verständnis alle ausserhalb der Zentralverwaltung stehenden Verwaltungsträger mit eigener Rechtspersönlichkeit. Dieses Verständnis deckt sich mit dem an die PUK ERZ erteilten Auftrag.⁸⁶²

Beispiele für Verwaltungsträger mit eigener Rechtspersönlichkeit in der städtischen Organisation sind zahlreich. Die städtische Organisationsstruktur kennt und verwendet öffentlich-rechtliche Anstalten (Unfallversicherung der Stadt Zürich,⁸⁶³ AOZ⁸⁶⁴), eine öffentlich-rechtliche Vorsorgestiftung (Pensionskasse der Stadt Zürich⁸⁶⁵) und schliesslich auch Gesellschaften des Zivilrechts wie die Aktiengesellschaft, den Verein oder die privatrechtliche Stiftung. Keine Form oder allenfalls eine uneigentliche Form einer Beteiligung stellt die einfache Gesellschaft dar. Sie ist ein loses Gefüge, bei dem verschiedene Rechtsträger sich zusammenfinden, aber jeder für sich verantwortlich bleibt.

1.2 «Beteiligungen von ERZ»

Bei den «Beteiligungen von ERZ» handelt es sich ausschliesslich um Gesellschaften des Zivilrechts. Die Bezeichnung «Beteiligungen von ERZ», die auch von ERZ selbst immer wieder verwendet wurde, mag für das allgemeine Verständnis sachdienlich sein, soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich in Wirklichkeit um Beteiligungen der Stadt Zürich handelt und nicht etwa um solche der Dienstabteilung, bei der sie ihre Anbindung erfahren. Sie nehmen allesamt öffentliche Aufgaben wahr und sind keine reinen Finanzanlagen. Dazu zählen sieben Aktiengesellschaften, ein Verein, eine Stiftung, eine GmbH sowie eine einfache Gesellschaft:

- Rolf Bossard AG (nun in Liquidation) (RBAG)
- Holzheizkraftwerk Aubrugg AG (HHKW AG)
- Fernwärme Zürich AG
- Biogas Zürich AG (BGZAG)

⁸⁶² Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 5 N 21c.

⁸⁶³ Art. 117 GO.

⁸⁶⁴ Art. 118 GO.

⁸⁶⁵ Art. 116 GO. Diese leitet sich aus Art. 48 Abs. 2 BVG ab.

- Zürcher Abfallverwertungs AG (ZAV AG)
- ZAV Recycling AG
- Batrec Industrie AG
- Verein Papier bleibt hier; unterdessen gelöscht⁸⁶⁶
- Aquabench GmbH
- Stiftung Zentrum für nachhaltige Abfall- und Ressourcennutzung (ZAR)
- Konsortium Sondernülldeponie Kölliken (SDK)⁸⁶⁷

Die «Beteiligungen von ERZ» sind in übergreifenden Themenblöcken abzuhandeln. Zunächst wird sich der Bericht mit der Entstehung dieser Beteiligungen und deren Zweck beschäftigen. In einem zweiten Teil beschäftigt sich der Bericht mit deren Steuerung und Kontrolle. Schliesslich greift er einzelne Sonderfragen auf. 506

2. Die Entstehung der «Beteiligungen von ERZ»

2.1 Voraussetzung für die Gründung von zivilrechtlichen Gesellschaften

Wie vorangehend ausgeführt, handelt es sich bei den «Beteiligungen von ERZ» um von der Zentralverwaltung abgekoppelte, eigene Rechtsträger. Im Vordergrund stehen dabei die sechs Aktiengesellschaften, die allesamt als klassische öffentliche Unternehmen bezeichnet werden können. 507

Öffentliche Unternehmen charakterisieren sich dadurch, dass sie Verwaltungsaufgaben mit einem wirtschaftenden Hintergrund erfüllen. Hierzu müssen sie über eine gewisse Handlungsfreiheit verfügen.⁸⁶⁸ Sie erbringen marktfähige Leistungen, die in einem engen Zusammenhang mit der Erfüllung des öffentlichen Zwecks stehen.⁸⁶⁹ Dabei wird allgemein die Meinung vertreten, dass der öffentliche Zweck mit der Loslösung aus der starren Struktur der Zentralverwaltung und der damit einhergehenden Autonomie besser erfüllt werden könne. Die Rechtsträger sind in ihrem Handeln freier und können dynamischer auf sich verändernde Umstände reagieren. 508

⁸⁶⁶ Unbeglaubigter Handelsregisterauszug des Vereins Papier bleibt hier, einsehbar unter <https://hra.zh.ch>.

⁸⁶⁷ Hinsichtlich des Konsortiums kann die Frage gestellt werden, ob es sich effektiv um eine einfache Gesellschaft im Sinne des Zivilrechts handelt oder nicht. Diese Frage kann aber für die vorliegende Untersuchung offen gelassen werden.

⁸⁶⁸ Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2014, § 10 N 2.

⁸⁶⁹ Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2014, § 10 N 2a.

Die Gründung derartiger eigener Rechtsträger, denen öffentliche Aufgaben übertragen werden, erfordert eine Grundlage im Gesetz im formellen Sinn. Denn mit der Gründung oder der Übernahme einer bereits bestehenden zivilrechtlichen Gesellschaft, die Aufgaben des Gemeinwesens übernimmt, erfolgt ein Entscheid darüber, die Staatsorganisation anders auszugestalten als bis anhin. Dies beinhaltet gleichzeitig einen Entscheid darüber, einen Teil der Organisation in einem gewissen Mass von der Politik abzukoppeln, was demokratisch legitimiert werden muss.⁸⁷⁰ Es handelt sich dabei um einen bedeutungsvollen Entscheid, der nur schwer rückgängig zu machen ist. Aufgabenübertragung ist denn auch nicht ein blosses Auftragsverhältnis, das jederzeit wieder gekündigt werden kann.⁸⁷¹ Für die Auslagerung nicht hoheitlicher öffentlicher Aufgaben reicht hierzu in der Stadt Zürich ein Beschluss des Gemeinderats, der dem fakultativen Referendum untersteht. Die Auslagerung hoheitlicher Aufgaben macht demgegenüber eine Volksabstimmung und eine Anpassung der Gemeindeordnung notwendig.⁸⁷² Diese Ausführungen zu den Aktiengesellschaften gelten weitgehend auch für die Gründung von Stiftungen, denen eine öffentliche Aufgabe übertragen wird. Hinsichtlich der Gründung von einfachen Gesellschaften ist jedoch zu differenzieren: Mit der Gründung einer einfachen Gesellschaft entsteht gerade kein «Dritter» mit eigener Rechtspersönlichkeit. Das ändert aber nichts daran, dass es sich um eine Beteiligung in einem weiteren Sinn handelt und je nach Ausgangslage das richtige Organ (Stadtrat, Gemeinderat) den Beschluss zu fassen hat.

Der Vorbehalt einer gesetzlichen Grundlage bzw. eines dem fakultativen Referendum unterstehenden Beschlusses gilt selbstredend auch dann, wenn das Gemeinwesen nicht eine neue Aktiengesellschaft gründet, sondern sich an einer bereits bestehenden beteiligt oder diese vollständig übernimmt und ihr gleichzeitig einen Teil seiner Aufgaben zur Erledigung überträgt. Der Zweck der hier umschriebenen öffentlichen Unternehmen besteht – wie bereits angedeutet – in der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Solche Beteiligungen sind daher dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen. Dies schliesst nicht aus, dass das Gemeinwesen reine finanzrechtliche Beteiligungen halten kann. Diese sind vergleichbar mit Aktien,

⁸⁷⁰ Art. 98 Abs. 3 KV; vgl. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2014, § 19 N 23.

⁸⁷¹ Andreas Müller, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, N 7 zu Art. 98. Der Stadtrat liest aus N 7 des zitiertes Kommentars *contrario* heraus, dass nicht bedeutungsvolle Aufgaben ohne Mithilfe des Gemeinderats ausgelagert werden könnten (Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 5 f.). Die zitierte Kommentarstelle deckt sich nicht mit dieser Einschätzung des Stadtrats, sondern gibt lediglich zu verstehen, dass Aufgabenübertragungen bedeutungsvolle Entscheide seien, die mehr als ein jederzeit kündbares Auftragsverhältnis darstellen würden. Siehe auch noch nachfolgend unter N 512 dieses Berichts.

⁸⁷² Art. 98 Abs. 2 KV.

die eine Privatperson als Vermögensanlage hält. Sie stehen vorliegend nicht im Fokus der Untersuchung.

Unabhängig von der Übertragung einer Staatsaufgabe, die eines Beschlusses des Parlaments bedarf, ist bei öffentlichen Unternehmen ein weiterer Aspekt zu beachten. Sobald das Gemeinwesen, sei es als Zentralverwaltung oder in Form einer Beteiligung, in einem Bereich tätig wird, in dem es in Konkurrenz zu Privaten tritt, verlangt dies ebenfalls eine Ermächtigung im Gesetz.⁸⁷³ Pointiert gesagt: Sobald der Staat in privatrechtlichen Bereichen tätig wird, muss er sich dies von der Allgemeinheit zugestehen lassen. Dies bildet sich im Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung ab, welches besagt, dass wirtschaftliche Tätigkeiten grundsätzlich den Privaten vorbehalten sind, eine unternehmerische Tätigkeit des Staates trotzdem grundsätzlich zulässig ist, aber eben unter der Prämisse einer zu schaffenden Rechtsgrundlage.⁸⁷⁴

Zu diesen allgemeinen Ausführungen gibt der Stadtrat in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu bedenken, dass bis zum Erlass des neuen Gemeindegesetzes per 1. Januar 2018 ein regelungsloser Zustand geherrscht habe, der die Entwicklung einer Praxis notwendig gemacht habe, da es der Kanton den Gemeinden (zu) lange allein überlassen habe, dieses Vakuum zu füllen.⁸⁷⁵ Bei der Füllung dieses Vakuums habe sich der Stadtrat an der kantonalen Praxis ausgerichtet. Er kritisiert weiter, dass sich die PUK ERZ auf eine Rechtslage berufe, der erst mit dem Erlass des neuen Gemeindegesetzes Gültigkeit zukomme. Bei dieser Argumentation übersieht der Stadtrat zunächst die allgemeinen Anforderungen an das Gesetzmässigkeitsprinzip bei der Organisation der Verwaltung.⁸⁷⁶ Seine Praxis umreisst der Stadtrat in seiner Stellungnahme nicht weiter und reichte auch keinerlei Belege dazu ein. Zur Untermauerung seiner These verweist er auf (kantonale) Ausgliederungen sowie eine juristische Lehrmeinung für Vorgänge vor der Jahrtausendwende, die sich lange vor Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung zutragen und auch nicht Aspekte der staatlichen Versorgungs- und Entsorgungsstruktur betrafen.⁸⁷⁷

⁸⁷³ BGE 138 I 378; so auch AU Poledna, N 360 im Zusammenhang mit der Rolf Bossard AG.

⁸⁷⁴ BGE 138 I 378, S. 388 ff. sowie der viel frühere BGE 2P.67/2004, in dem Prof. Dr. Tomas Poledna als Rechtsvertreter der beschwerdeführenden Partei unterlag.

⁸⁷⁵ In der Vernehmlassung des Stadtrats gegenüber der Direktion der Justiz und des Innern vom 6. April 2011 zum neuen Gemeindegesetz hielt der Stadtrat fest, dass die vorgeschlagenen Regelungen zur Ausgabenauflagerung und zum Bezug externer Dienstleistungen die «...für die Stadt Zürich von geringerer Bedeutung oder bereits verwirklicht sind...», STRB Nr. 408 vom 6. April 2011, S. 1 f.

⁸⁷⁶ Siehe z.B. Art. 38 KV.

⁸⁷⁷ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 3.

Einen beinahe identischen Einwand erhebt Martin Waser in seiner Stellungnahme.⁸⁷⁸ Gemäss Einschätzung der PUK ERZ beseitigte das Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung das vom Stadtrat beschriebene Vakuum. Die Beratungen des Kantonsrats untermauern dies. Für die Auslagerung von öffentlichen Aufgaben bedarf es zumindest eines dem Referendum unterstehenden Gesetzes.⁸⁷⁹ Der Stadtrat führt weiter aus, dass die Grundlage in Art. 41 lit. q GO, die den Stadtrat ermächtigt, Beteiligungen bis zu 2 Millionen Franken einzugehen, nirgends erwähnt worden sei, was hiermit erfolgt. Die Bedeutung von Art. 41 lit. q GO ist gemäss Auffassung der PUK ERZ seit anfangs 2006 äussert beschränkt. Die PUK ERZ bleibt daher bei ihrer Einschätzung.

2.2 Entstehung der Rolf Bossard AG⁸⁸⁰ (2005)

Die Stadt Zürich hat bei der Übernahme der Einzelfirma Rolf Bossard keine neue Aktiengesellschaft gegründet, sondern einen bestehenden Aktienmantel übernommen, umfirmiert, das Aktienkapital erhöht und mit einem neuen Zweck versehen.⁸⁸¹ Die Umfirmierung und die Aktienkapitalerhöhung erfolgten bereits am 28. Juni 2005, wobei unklar ist, wer diese Aktienkapitalerhöhung vorab finanzierte. Die eigentliche Ausgabenbewilligung für den Kauf

513

⁸⁷⁸ Stellungnahme von Martin Waser vom 6. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 513 ff: «Wie schon bei den Vorbemerkungen erwähnt, gab es mit der neuen Kantonsverfassung erstmals eine Bestimmung, welche die Beteiligung an Unternehmen, die privatwirtschaftlich organisiert sind, regelt. Eine Umsetzungsgesetzgebung im Gemeindegesetz, wie wir sie heute kennen, gab es noch nicht. Auch die Praxis des Kantons war damals noch unklar. So hat der Regierungsrat beispielsweise in eigener Kompetenz die (klar bedeutendere) Übertragung der kantonalen Liegenschaftenverwaltung auf eine Aktiengesellschaft des Privatrechts beschlossen. Die Rechtslage war also keineswegs klar. Im Bericht fehlt der Hinweis, dass ich mich auf Art. 41 lit. q der Gemeindeordnung und auf die Geschäftsordnung des Stadtrates stützen konnte, völlig. In Anbetracht dieser Gesamtsituation durfte ich davon ausgehen, dass ich eine direkte Beteiligungskompetenz habe, die sich auf die Gemeindeordnung stützen konnte. Der Bericht der PUK setzt sich mit dieser Frage überhaupt nicht auseinander, so dass es mir schwerfällt, hier weitergehend Stellung zu nehmen. Ich erwarte aber, dass die rechtliche Abstützung meines Handelns im Bericht erwähnt wird. Wichtig ist mir auch der Hinweis, dass ich mich nicht nur auf die Gemeindeordnung stützen konnte, sondern dass auch eine intensive Auseinandersetzung mit dem Parlament erfolgte. Der Vorgang wurde im Rahmen des Budgets offengelegt und das Parlament hat schliesslich dem Zusatzkredit deutlich zugestimmt. Das Parlament hätte diesen Zusatzkredit an den Stadtrat zurückweisen können mit dem Auftrag, ihm einen Antrag für einen referendumsfähigen Beschluss zu unterbreiten. Das Parlament hat dies nicht getan, so dass ich davon ausgehen konnte, dass das Vorgehen mit der direkten Abstützung auf die Gemeindeordnung akzeptiert wurde. Auch hier sehe ich überhaupt keine Problematik meinerseits im Verhältnis zum Recht. Ich konnte mich auf klare Rechtsgrundlagen in der Gemeindeordnung und im Budget sowie auf eine kantonale Praxis stützen.»

⁸⁷⁹ So auch und ohne derartige Vorbehalte zu einem Vakuum: Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 527.

⁸⁸⁰ Die Rolf Bossard AG befindet sich aktuell in Liquidation (Stand 9. Dezember 2020).

⁸⁸¹ Unbeglaubigter Handelsregisterauszug der Rolf Bossard AG, einsehbar unter <https://hra.zh.ch>.

der Aktien erfolgte durch den damaligen VTE Martin Waser, nachdem der Gemeinderat den dafür erforderlichen Zusatzkredit gesprochen hatte, am 16. Dezember 2005.⁸⁸²

Die Motive für die hundertprozentige Beteiligung an der Rolf Bossard AG (RBAG) werden in der stadträtlichen Weisung zum Zusatzkredit erläutert. Dabei werden das Vermeiden von Debitorenverlusten (bzw. das Ziel, den Schuldner zu verpflichten, die offenen Ausstände zu begleichen), der Erhalt von Arbeitsplätzen sowie die künftige Ausnützung von Synergien in den Bereichen Papier/Karton und Betriebskehrrecht genannt.⁸⁸³

514

Diese Argumente sind bei näherer Betrachtung allesamt zu hinterfragen. Es ist kein alltäglicher Vorgang, dass das Gemeinwesen Aktiengesellschaften gründet oder übernimmt, um mögliche Debitorenverluste zu verhindern, nachdem es den anwachsenden Debitorenausständen der Einzelfirma Rolf Bossard offensichtlich nicht Einhaltung geboten hatte.⁸⁸⁴ Dazu gibt es andere und griffigere Mittel, und diese waren ERZ bekannt. Die ZFK hatte bereits 2002 auf Mängel beim Debitorenwesen hingewiesen. Bei einem Gesamtausstand von rund 16 Millionen Franken entfielen ein Drittel auf zwei Grossfirmen, ein weiteres Drittel auf zirka 25 Grosskunden (Recycling- und Transportfirmen) und öffentlich-rechtliche Institutionen.⁸⁸⁵ Das letzte Drittel entfiel schliesslich auf 6 000 bis 6 700 Kleinkunden.⁸⁸⁶ In diesem Zusammenhang führte der damalige Direktor Gottfried Neuhold aus, dass ERZ diese Debitorenausstände mit einem neuen kaufmännischen Leiter auf ein Minimum reduziert und auch einmal eine Firma betrieben hätte.⁸⁸⁷

515

Das Argument des Erhalts von Arbeitsplätzen mag politisch opportun sein; eine durch das Recht vorgesehene und zugewiesene öffentliche Aufgabe im Sinne einer Staatsaufgabe

516

⁸⁸² GRB Nr. 4866 vom 30. November 2005, Zusatzkredite II. Serie 2005, GR Nr. 2005/353 sowie Verfügung VTE Nr. 371 vom 16. Dezember 2005.

⁸⁸³ Weisung Nr. 384 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 7. September 2005, Zusatzkredite II, S. 4, GR Nr. 2005/353.

⁸⁸⁴ Zu den angewachsenen Debitorenausständen äussert sich Gottfried Neuhold in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ wie folgt: «*Anwachsende Debitorenausstände der RB Einzelfirma: offenbar ist den Untersuchenden entgangen (trotz näherer Betrachtung), dass nach meiner Erinnerung die Debitoren innerhalb der Mahnfrist der ersten Rechnung entstanden sind. Im Nachhinein ist es immer leicht g'scheit reden, dank selektiver Wahrnehmung.*» (Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 515). Diese Einschätzung ist aus Sicht der PUK ERZ in keiner Weise stichhaltig, stand die Einzelfirma doch zum Zeitpunkt der Übernahme mit fast einer halben Million in der Schuld der Stadt.

⁸⁸⁵ Gottfried Neuhold führt in seiner Stellungnahme vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 515 aus, der Debitorenausstand in dieser Höhe sei für ihn nicht nachvollziehbar. Er ergibt sich aus dem Revisionsbericht der ZFK Nr. 102/2002.

⁸⁸⁶ Revisionsbericht ZFK Nr. 102/2002, S. 7–10.

⁸⁸⁷ Entstehungsgeschichte von ERZ, dargelegt von Gottfried Neuhold in der AU Poledna, S. 8. Diese Einschätzung wiederholte Gottfried Neuhold in seiner Stellungnahme vom 20. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ.

der Stadt Zürich stellte dies jedoch zu diesem Zeitpunkt aber nicht dar. Das städtische Recht verfügt über keine Grundlage, überschuldete private Unternehmungen zu retten. Damit ist aber nicht gesagt, dass es dem Gemeinwesen verwehrt wäre, diese Aufgabe zur öffentlichen zu erheben, was jedoch einen Beschluss auf der richtigen Ordnungsstufe erforderlich machen würde. Dies wären in Bezug auf eine neue öffentliche Aufgabe in der Stadt Zürich voraussichtlich der Gemeinderat oder, insofern die Gemeindeaufgabe als neu zu betrachten wäre, wohl die Stimmberechtigten.

Der Gewinn für die Stadt Zürich bzw. ERZ lag sicherlich darin, dass ein eigentlicher Konkurrent im Bereich des Betriebskehrichts seine Tätigkeit einstellte und seine Marktanteile übernommen werden konnten. Eine Marktanalyse von ERZ vom Dezember 2002 hält fest, es bestehe im Bereich des Betriebskehrichts kein Wachstumspotential, da die Gesamtmen-
gen gleichbleibend seien.⁸⁸⁸

517

Martin Waser sagte in seiner Einvernahme durch die PUK ERZ: «*[D]ie Rolf Bossard AG [...] ist uns quasi auf die Füsse gefallen. Weil die einfach mit einer halben Million bei uns in der Kreide standen.*»⁸⁸⁹ Zum Motiv der Übernahme sagt er: «*Wir haben gedacht, wenn man die weiterführen kann, nicht einfach eine halbe Million in die Finger geben, sondern selber weiterführen, dann bringt man die auf einen grünen Zweig.*»⁸⁹⁰ Die Frage, ob man den Vorgang dieser Übernahme der RBAG habe juristisch abklären lassen, verneinte er im Rahmen seine Befragung durch die PUK ERZ.⁸⁹¹ In seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ korrigiert Martin Waser seine Aussage und verweist auf die nachfolgend zitierte Aussage des späteren Verwaltungsratspräsidenten der RBAG, Rechtsanwalt A. Dieser führte im Rahmen der AU Poledna aus, er habe eng mit dem Rechtsdienst von ERZ zusammengearbeitet, um öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Darstellungen von Sachverhalten im Zusammenhang mit der Übernahme zusammenzuführen. Sie hätten Sitzungen abgehalten, und ab und zu habe auch Martin Waser daran teilgenommen.⁸⁹² Gemäss AU Poledna habe der Leiter Rechtsdienst ERZ zurückhaltend darauf hingewiesen, dass es sich letztlich um die Auslagerung einer städtischen Aufgabe handle, aber das sei nie ein Thema geworden.⁸⁹³ Belege zu getätigten Abklärungen der öffentlich-rechtlichen Seite dieses Vorgangs finden sich in den Akten nirgends. Ebenso wenig sind Abklärungen

518

⁸⁸⁸ ERZ-Marktanalyse zu den Feststoffen vom 19. Dezember 2002, S. 5.

⁸⁸⁹ EV PUK ERZ von Martin Waser, Zeile 402.

⁸⁹⁰ EV PUK ERZ von Martin Waser, Zeilen 452–454.

⁸⁹¹ EV PUK ERZ von Martin Waser, Zeilen 464 ff.

⁸⁹² EV AU Poledna von Rechtsanwalt A, Fragen 8 und 9.

⁸⁹³ AU Poledna, N 303.

aktenkundig, die sich in den Folgejahren mit der Problematik rund um die RBAG auseinandergesetzt hätten.⁸⁹⁴ Die Problematik bestand damit unverändert weiter und verschärfte sich mit dem Ausbau der Tätigkeiten der RBAG. Erst 2016 erfolgte eine Auseinandersetzung im Zusammenhang mit dem Vergabewesen.⁸⁹⁵

Die AU Poledna geht davon aus, dass zeitgleich mit dem Kauf der Aktien eine Übertragung von städtischen Aufgaben auf die RBAG erfolgt sei. Das kann zumindest hinterfragt werden. Die für den Zusatzkredit angeführte Begründung, es gehe um die künftige Ausnützung von Synergien in den Bereichen Papier/Karton und Betriebskehrrecht, ist relativ unbestimmt. Eine Synergie könnte auch allein darin bestehen, dass der RBAG eine bestimmte Gerätschaft vermietet würde oder dergleichen. Das Tätigkeitsfeld der RBAG wurde dann aber sukzessive ausgebaut, und damit erfolgte faktisch mehr und mehr eine Übertragung von öffentlichen Aufgaben.⁸⁹⁶ Der Stadtrat ging in einer 2018 verfassten Antwort auf eine schriftliche Anfrage sogar davon aus, dass die «Sammlung und Verwertung von Papier aus Haushalten und Betrieben» 2005 von ERZ ausgelagert ab 2006 von der RBAG übernommen worden sei.⁸⁹⁷ Wie immer das beurteilt wird, fehlte gemäss Einschätzung der PUK ERZ für die RBAG das grundlegende Element einer gesetzlichen Grundlage bei Übertragung von öffentlichen Aufgaben, wenn nicht bereits bei der Übernahme, dann sicherlich später.⁸⁹⁸ Aus Sicht der AU Poledna hätte dies bereits bei Übernahme der Fall sein sollen, was noch eine strengere Einschätzung darstellt. Es wäre daher dem TED unbenommen gewesen, auch später eine juristische Analyse vorzunehmen. Genauer betrachtet lag eine juristische Analyse bereits vor, hatte sich doch dasselbe Departement im Dezember 2005 vom Rechtskonsulenten der Stadt Zürich eine Stellungnahme zur geplanten Übertragung des Betriebs des Tierparks Langenberg und des Sihlwalds auf einen externen Dritten erbeten. Die äusserst fundierte Einschätzung zeigte auf, dass die Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf einen Dritten einen Gemeinderatsbeschluss erforderlich macht, aber nicht zwingend eine Änderung der Gemeindeordnung.⁸⁹⁹ Demgegenüber hält der Stadtrat jedoch in seiner

⁸⁹⁴ Gottfried Neuhold merkt dazu in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht an, dass die Vorbereitungen für diese Übernahme verwaltungsintern von Urs Pauli und Martin Waser getätigt worden seien. (Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 513). Dies deckt sich mit der Aussage von Rechtsanwalt A in der EV AU Poledna, Fragen 8 und 9.

⁸⁹⁵ AU Poledna, N 380.

⁸⁹⁶ Vgl. dazu AU Poledna, N 314 sowie N 367, der davon ausgeht, dass die RBAG ab 2006 Verträge über Einsammlung von Karton aus Haushaltungen (2006) die Einsammlung von Papier und Karton aus Betrieben (2007) mit der Stadt Zürich abgeschlossen hat.

⁸⁹⁷ STRB Nr. 999 vom 28. November 2018, Antwort auf schriftliche Anfrage betr. Auslagerungen.

⁸⁹⁸ Zur Ergänzung: Abfallsammlung ist eine geradezu typische öffentliche Aufgabe des Gemeinwesens (vgl. dazu Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 17. Januar 2019, VB.2018.00469, E. 3.1.1.).

⁸⁹⁹ Stellungnahme des Rechtskonsulenten der Stadt Zürich vom 22. Dezember 2005 zur Übertragung des Betriebs von Wildpark und Sihlwald auf einen externen Rechtsträger: Zuständigkeit für die Beschlussfassung.

Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ fest, dass es sich bei der Übernahme der RBAG um eine «weniger bedeutungsvolle Ausgliederung» gehandelt habe, die vom Stadtrat eigenständig und im Rahmen von Art. 41 lit. q GO habe beschlossen werden dürfen.⁹⁰⁰ Aus Sicht der PUK ERZ ist dies eine allzu vereinfachte Darstellung. Die RBAG war nicht eine beliebige Auftragnehmerin, mit der die Stadt Zürich durch einen kündbaren Vertrag verbunden war. Vielmehr wurde die RBAG eigens für bestimmte Aufgaben, darunter öffentliche, erschaffen bzw. zusätzlich kapitalisiert und unterhielt zahlreiche Verbindungen zur städtischen Verwaltung, die weit über ein vertragliches Verhältnis hinausgingen. So wurde sie beispielsweise im Frühjahr 2006 in das ERZ-eigene TQM (Total-Quality-Management), in das ERZ-MIS (Management-Informationssystem) und das ERZ-Controlling eingebunden.⁹⁰¹ Die von Anfang an bestehende und andauernde starke Verknüpfung, die weit über ein Auftragsverhältnis hinausreichte, zeigte sich dann wieder deutlich bei deren «Rekommunalisierung». Dazu kommt, dass die Rolf Bossard AG mit ihrer Tätigkeit in unmittelbarer Konkurrenz zu Privaten zu treten begann und dies aus Sicht der PUK ERZ eine gesetzliche Grundlage erforderlich gemacht hätte, wenn nicht schon 2006, dann sicherlich später.⁹⁰² Zur Papiersammlung führte Gottfried Neuhold Folgendes aus: «*Im Zuge der Übernahme von Papiersammlung in der Stadt, früher eine Privatfirma im Auftrag des Vereins Papier bleibt hier, konnten die 'Reibungsverlust resp Toleranzfehler' wie die Unregelmässigkeiten genannt wurden, eliminiert werden. Von ursprünglich einer Million pro Jahr auf zum Teil marktabhängige Überschüsse. Davon ist nirgends die Rede, zu wenig negativ.*»⁹⁰³ Diese Ausführungen von Gottfried Neuhold sind sehr vage. Er übersieht aus Sicht der PUK ERZ den Umstand, dass das Konstrukt mit der RBAG andernorts problematische Reibungsflächen verursachte. Bezogen auf die Rechnungslegung und die Erzielung von Gewinn ausserhalb der städtischen Rechnung sei auf N 277 dieses Berichts verwiesen.

Der Verwaltungsrat der RBAG schaute sich 2008 nach anderweitigen Aufgaben um. Zunächst beschloss er im April 2008 neue Tätigkeitsfelder (u. a. Kantinen für ERZ führen, Reinigung, Rückbau). Dies kann durchaus mit der Vermutung verbunden werden, dass man beabsichtigt hat, mehr oder weniger notwendige Nebenleistungen von ERZ parallel durch die RBAG erbringen zu lassen.⁹⁰⁴ Diese Strategie wurde dann im Herbst 2008 wieder über

520

⁹⁰⁰ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 509.

⁹⁰¹ Schriftliche Anfrage von Lauber/Steger betreffend ERZ, Abfall, finanzielle Situation der Rolf Bossard AG, Antwort in STRB Nr.194 vom 1. März 2006.

⁹⁰² Siehe hierzu nachfolgend N 524.

⁹⁰³ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 524.

⁹⁰⁴ Protokolle der Verwaltungsratssitzungen vom 29. Februar 2008 sowie vom 29. April 2008; vgl. AU Poledna, N 315 und N 323 ff.

Bord geworfen, und man entwickelte die bestehende Tätigkeit der RBAG, nämlich Abfälle einzusammeln, weiter, dies dann ganz im Sinn und Geist eines privaten Marktteilnehmers.⁹⁰⁵

Aus staatsorganisatorischer Sicht ist anzumerken, dass es unerheblich ist, ob eine Aktiengesellschaft zunächst vom Gemeinwesen gegründet werden muss, oder ob das Gemeinwesen eine bereits bestehende Aktiengesellschaft übernimmt. Die irrige Annahme, dass zwischen einer Neugründung und einer Übernahme ein Unterschied auszumachen sei, hielt sich bei ERZ und TED noch bis 2016. So heisst es in einer E-Mail eines Stabsjuristen des TED: *«Wir haben die Sache nochmal diskutiert und gefunden, dass es alles in allem gescheiter ist, die Rolf Bosshard [sic] AG nicht als Bestandteil von ERZ zu betrachten, sondern als rechtlich eigenständige AG. Schliesslich ist sie ja auch nicht das Ergebnis einer Auskoppelung aus der Stadtverwaltung, sondern einer Übernahme.»*⁹⁰⁶

Entscheidend ist vielmehr, ob eine solche Aktiengesellschaft für die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben verwendet wird. Trifft dies zu, bedarf dies aus Sicht der PUK ERZ – zumindest seit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung am 1. Januar 2006 – in jedem Fall eines dem fakultativen Referendum unterliegenden Beschlusses des Gemeinderats. Ein Beschluss des Gemeinderates über vom Stadtrat beantragte Zusatzkredite erfüllt dieses Erfordernis nicht.⁹⁰⁷ Diese Einschätzung der PUK ERZ deckt sich mit jener der AU Poledna. Den von Prof. Dr. Tomas Poledna in seinem Berichtsentwurf vertretenen Standpunkt, der Vorgang rund um die Übernahme der Einzelfirma Rolf Bossard hätte einen gemeinderätlichen Beschluss erforderlich gemacht, hatte der Stadtrat seinerzeit unkommentiert hingenommen. Die deckungsgleiche Schlussfolgerung der PUK ERZ wird vom Stadtrat nicht bestritten, aber stark relativiert.

Dieser Einschätzung könnte Art. 4 Abs. 3 VAZ entgegengehalten werden. Dieser befugt ERZ, einzelne Aufgaben ganz oder teilweise anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Privaten zu übertragen. Würde man dies beim Wort nehmen, so wäre ERZ ohne jegliche parlamentarische Mitwirkung befugt, öffentliche Aufgaben zu übertragen, was offensichtlich nicht der Sinn der Bestimmung sein kann. Spätestens mit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung am 1. Januar 2006 verlangt die Übertragung von öffentlichen Aufgaben gemäss Art. 94 Abs. 3 KV ausnahmslos eine gesetzliche Grundlage. Prof. Dr. Tomas

⁹⁰⁵ ERZ GL-Protokoll vom 10. September 2008; AU Poledna, N 322 ff., insbesondere N 326.

⁹⁰⁶ E-Mail eines TED-Stabsjuristen an ERZ vom 13. Mai 2016.

⁹⁰⁷ Siehe hierzu auch AU Poledna, N 356.

Poledna führt im Zusammenhang mit der RBAG ausserdem Art. 94 Abs. 4 KV an.⁹⁰⁸ Diese Bestimmung findet auf kommunale Vorgänge zwar keine Anwendung,⁹⁰⁹ dies ändert aber nichts am Umstand, dass es für die RBAG mehr als eines Beschlusses des Gemeinderats in Form eines Zusatzkredits bedurft hätte.

Sodann trat die von der Stadt Zürich vollumfänglich gehaltene RBAG mit ihren Tätigkeiten von Anfang an teilweise unmittelbar in Konkurrenz zu Privaten. Dies war beispielsweise bei den Transportaufträgen der Fall, was gemäss herrschender Lehre und Rechtsprechung zusätzlich zur Aufgabenübertragung einer Ermächtigung im Gesetz bedurft hätte.⁹¹⁰

524

Der damalige VTE erkannte in der Übernahme der RBAG keinen juristischen Vorgang, der dem Gemeinderat zu unterbreiten gewesen wäre, sondern ein rein operatives Geschäft. Seitens des Stadtrats ist nichts aktenkundig, was auf Vorbehalte seitens des Rechtskonsulenten schliessen lässt. Zusammenfassend ist eine juristische Begleitung nicht auszumachen bzw. nicht aktenkundig, hätte aber zwingend erfolgen müssen. Hingegen liess sich ERZ sich von der Beratungsfirma des späteren Verwaltungsratspräsidenten der RBAG, Rechtsanwalt A, zu steuer- und aktienrechtlichen Belangen begleiten.⁹¹¹

525

Eine solche Aufgabenübertragung wäre gemäss Einschätzung der PUK ERZ vom Departement via Stadtrat dem Gemeinderat zu beantragen gewesen. Dieser spielte nur kurz eine Rolle. Balthasar Glättli (Grüne) und Gerold Lauber (CVP) reichten noch vor dem Aktienkauf am 25. November 2005 ein Postulat ein.⁹¹² Mit diesem baten sie den Stadtrat, in drei Jahren zu prüfen, ob die RBAG wieder abgestossen, in die städtische Kernverwaltung eingegliedert oder liquidiert werden soll. Das Postulat wurde am 10. Januar 2007 zurückgezogen.⁹¹³ Die Motive für den Rückzug sind nicht bekannt. Mit einer schriftlichen Anfrage vom 18. September 2008 ersuchten Albert Leiser (FDP) und Dr. Josef Widler (CVP) um diversere Auskünfte rund um die RBAG.⁹¹⁴ Danach geriet die RBAG seitens des Parlaments in Vergessenheit. Niklaus Scherr (AL) wertete dies in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ mit folgenden Worten: «*Das Parlament und auch die Kommission haben in der Frage Rolf*

526

⁹⁰⁸ AU Poledna, N 314.

⁹⁰⁹ Siehe dazu auch Andreas Müller, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, N 32 zu Art. 98.

⁹¹⁰ Siehe BGE 2P.67/2004 vom 23. September 2004.

⁹¹¹ AU Poledna, N 361.

⁹¹² GRB Nr. 4849 vom 23. November 2005, Postulat Balthasar Glättli (Grüne) und Gerold Lauber (CVP), Beteiligung an Rolf Bossard AG, GR Nr. 2005/489.

⁹¹³ Rückzug Postulat Balthasar Glättli (Grüne) und Gerold Lauber (CVP), Beteiligung an Rolf Bossard AG.

⁹¹⁴ STRB Nr. 156 vom 17. Dezember 2008, Antwort auf schriftliche Anfrage von Albert Leiser (FDP) und Dr. Josef Widler (CVP) betreffend Angaben zur Rolf Bossard AG vom 17. September 2008, GR Nr. 2008/425.

Bossard auf der ganzen Linie versagt.»⁹¹⁵ Das Parlament hätte effektiv Möglichkeiten gehabt, das Thema RBAG mit späteren Vorstössen wiederum aufzugreifen. Dies erfolgte erst rund neun Jahre später, zunächst durch eine dringliche schriftliche Anfrage vom 16. Januar 2017⁹¹⁶, später durch eine dringliche Interpellation vom 24. Januar 2018⁹¹⁷ und schliesslich durch eine dringliche Motion vom 21. März 2018.⁹¹⁸ Der Gemeinderat hätte jedoch noch früher Einfluss nehmen können. Wie der Stadtrat und Martin Waser in ihren Stellungnahmen zum vorläufigen Schlussbericht zu Recht festhalten, hätte der Gemeinderat schlicht den Nachtragskredit für den Aktienverkauf verweigern können.⁹¹⁹ Ihre Interpretation aber, der Gemeinderat sei mit der Zustimmung zum Nachtragskredit durch seine Nichtintervention davon ausgegangen, es handle sich nicht um eine Aufgabenübertragung, die einen fakultativen Referendumsbeschluss entbehrlich mache, ist abzulehnen. Dieser Standpunkt zeigt ein nicht zu stützendes Demokratie- und Staatsverständnis, denn die Zustimmung zu einem Zusatzkredit kann nicht mehr Wirkungen zeitigen als die Erweiterung einer Budgetposition. Wenn schon von einer faktischen Komponente ausgegangen werden soll, dann ist Folgendes zu berücksichtigen: Zum Zeitpunkt des Antrags an den Gemeinderat auf einen Nachtragskredit war die im Mai 2005 eigens dafür gegründete Safino AG bereits in Rolf Bossard AG umfirmiert, im Juli 2005 mit einer Kapitalerhöhung versehen und anfangs August 2005 mit einem Zustimmungsvorbehalt an die Stadt Zürich verkauft worden⁹²⁰; mit anderen Worten stand der Gemeinderat hinsichtlich des Nachtragskredits mehr oder weniger vor bereits vollendeten Tatsachen.

Die dringliche Motion vom 21. März 2018 überwies der Gemeinderat am 13. Juni 2018 an den Stadtrat. Basierend auf dieser Motion integrierte der Stadtrat mit Beschluss vom 5. Dezember 2018 Betrieb und Personal der RBAG in die Stadtverwaltung.⁹²¹ Die RBAG befindet sich seit dem 11. Oktober 2019 in Liquidation. Diese Integration erfolgte in Abweichung von der ursprünglich auf Departementsstufe angedachten Idee, die RBAG zu verkaufen.

527

⁹¹⁵ EV PUK ERZ von Niklaus Scherr, Zeilen 436–437.

⁹¹⁶ Vgl. STRB Nr. 23 vom 17. Januar 2018, Antwort auf schriftliche Anfrage der AL-Fraktion und 28 Mitunterzeichnenden betreffend Verkauf der Rolf Bossard AG vom 16. Dezember 2017, GR Nr. 2017/459.

⁹¹⁷ Vgl. STRB Nr. 157 vom 7. März 2018, Antwort auf Interpellation vom 24. bzw. 31. Januar 2018 betreffend neue Eigentümerstrategie der Stadt Zürich bezüglich der Rolf Bossard AG, GR Nr. 2018/25.

⁹¹⁸ Vgl. STRB Nr. 441 vom 30. Mai 2018, Antwort auf Motion vom 21. März bzw. 11. April 2018 der SP-, Grünen- und AL-Fraktion betreffend Rekommunalisierung der Rolf Bossard AG usw., GR Nr. 2018/118.

⁹¹⁹ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 512 ff.; Stellungnahme von Martin Waser vom 6. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 513 ff.

⁹²⁰ Projekt B, Wichtige Ereignisse, Dezember 2003-September 2005, Aufstellung des Leiters Rechtsdienst ERZ-zur Übernahme der Rolf Bossard AG.

⁹²¹ STRB Nr. 1057 vom 5. Dezember 2018.

2.3 Entstehung der HHKW Aubrugg AG (Februar 2009)

Die HHKW Aubrugg AG betreibt ein Holzheizkraftwerk, das – wie der Name sagt – aus erneuerbaren Rohstoffen Wärme und Elektrizität gewinnt. 528

Für den Bau und den Betrieb des Kraftwerks gründete die Stadt Zürich, vertreten durch ERZ, gemeinsam mit den Elektrizitätswerken des Kantons Zürich (EKZ) und der Zürich Holz AG eine Betriebsgesellschaft unter dem Dach der eingangs erwähnten Aktiengesellschaft. Auch diese Betriebsgesellschaft ist von mannigfaltigen Vertragsbeziehungen umgeben, welche die einzelnen Beteiligten verknüpft. Eine Besonderheit besteht darin, dass es sich um eine Betriebsgesellschaft handelt. Der Geschäftsführer der HHKW Aubrugg AG ist nicht etwa beim privatrechtlichen Rechtsträger, d. h. der Aktiengesellschaft, sondern bei der Stadt Zürich angestellt.⁹²² Dem Gemeinderat wurde das Geschäft zur Gründung der Aktiengesellschaft mit Weisung 262 vom 25. Juni 2008 vorgelegt. Auf einstimmigen Antrag der Kommission bewilligte der Gemeinderat das Geschäft am 19. November 2008 ohne Gegenstimme.⁹²³ Die HHKW Aubrugg AG wurde am 12. Februar 2009 im Handelsregister eingetragen. Sie hat ihren Sitz in Wallisellen.⁹²⁴ 529

Die Entstehungsgeschichte der HHKW Aubrugg AG weist keine Unregelmässigkeiten im demokratischen Prozedere auf. Sie entstand während der Amtszeit von Ruth Genner. 530

2.4 Entstehung der Fernwärme Zürich AG (Juni 2010)

Die Gründung der Fernwärme Zürich AG (FWZ AG) erfolgte im Zusammenhang mit einer Überarbeitung der kantonalen Abfallplanung, welche die KVA Josefstrasse nicht mehr berücksichtigte. Die Anlage konnte daher mit kantonal gesammelten Abfällen nicht mehr weiterbetrieben werden, wohl aber mit von andersorts zugeführten Abfällen. Mit Schaffung der FWZ AG konnte der Betrieb mit ausländischem Abfall aufrechterhalten und das Fernwärmenetz in Zürich-West weiterhin versorgt werden. Der Gemeinderat stimmte dem Vorhaben inklusive der Gründung der Aktiengesellschaft mit Beschluss vom 26. März 2008 zu.⁹²⁵ Deren Entstehungsgeschichte weist keine Unregelmässigkeiten auf. Die Aktiengesellschaft 531

⁹²² Weisung Nr. 262 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 25. Juni 2008, S. 7, GR Nr. 2008/290; vgl. hierzu auch Website der HHKW Aubrugg AG.

⁹²³ GRB Nr. 3740 vom 19. November 2008, Holzheizkraftwerk im Heizkraftwerk Aubrugg, Beteiligung an einer Betriebs AG, GR Nr. 2008/290.

⁹²⁴ Unbeglaubigter Handelsregisterauszug der HHKW Aubrugg AG, einsehbar unter <https://hra.zh.ch>.

⁹²⁵ GRB Nr. 2863 vom 28. März 2008, Umnutzung des Kehrichtheizkraftwerkes Josefstrasse für die Fernwärme Zürich-West, Beteiligung an einer Betriebs AG, GR Nr. 2007/633.

wurde am 16. Juni 2010 im Handelsregister eingetragen.⁹²⁶ Die Aktionäre haben einen Aktionärsbindungsvertrag unterzeichnet.⁹²⁷ Die Stadt Zürich hält 80 % des Aktienkapitals und 40 % der Partizipationsscheine, die übrigen Anteile hält der deutsche Vertragspartner.⁹²⁸ Für Ausführungen zu der damit verbundenen finanzrechtlichen Komponenten sei auf N 278 ff. dieses Berichts verwiesen.

2.5 Entstehung der Biogas Zürich AG (Januar 2011)

Ausgangspunkt für die spätere Gründung der Biogas Zürich AG (BGZAG) ist eine von Alexander Jäger (FDP) initiierte Motion vom 6. November 2002.⁹²⁹ Diese Motion verlangte:

532

«Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung vorzulegen für eine sinnvolle Verwertung der biogenen Abfälle, die auf dem Stadtgebiet anfallen, wobei insbesondere die Verwertung der Abfälle durch eine private Firma erfolgen soll.»⁹³⁰

Dieser mit Gemeinderatsbeschluss vom 22. September 2004 verbindlich erteilte Auftrag an den Stadtrat verzögerte sich in seiner Umsetzung.⁹³¹ Der Stadtrat legte erst am 24. März 2010 eine entsprechende Vorlage vor.⁹³² Der Gemeinderat verabschiedete diese mit Anpassungen mit Beschluss vom 27. Oktober 2010.⁹³³ Im Unterschied zu den anderen Beteiligungen machte der Gemeinderat diese von weiteren Bedingungen abhängig. Er verlangte eine Ergänzung des Zwecks der Aktiengesellschaft, mit der ihr zusätzlich aufgetragen wird, das produzierte Biogas mit bestmöglicher Gesamtenergieeffizienz zu verwerten, und installierte im jährlichen Geschäftsbericht detaillierte Aussagen zur Verwendung des Biogases. Zusätzlich auferlegte der Gemeinderat die Pflicht, nach zwei Betriebsjahren Bericht zur Gesamtenergieeffizienz und Verwendung zu erstatten.⁹³⁴

533

⁹²⁶ Unbeglaubigter Handelsregisterauszug der Fernwärme Zürich AG, einsehbar unter <https://hra.zh.ch>.

⁹²⁷ Aktionärsbindungsvertrag der Fernwärme Zürich AG.

⁹²⁸ AU Poledna, N 166.

⁹²⁹ GRB Nr. 777 vom 6. November 2002, Motion Jäger, GR Nr. 2002/469.

⁹³⁰ GRB Nr. 777 vom 6. November 2002, Motion Jäger, GR Nr. 2002/469.

⁹³¹ Auszug Geschäftsdatenbank zur Motion Jäger, GR Nr. 2002/469.

⁹³² Weisung Nr. 492 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 24. März 2010.

⁹³³ GRB Nr. 652 vom 27. Oktober 2010, Sammlung und Verwertung von Grüngut, Beteiligung an der Biogas Zürich AG, GR Nr. 2010/140.

⁹³⁴ GRB Nr. 652 vom 27. Oktober 2010, Sammlung und Verwertung von Grüngut, Beteiligung an der Biogas Zürich AG, GR Nr. 2010/140.

Unbestrittenemassen stellte die Umsetzung der Motion Jäger eine Herausforderung dar. Das Projekt unterlag diversen rechtlichen Vorgaben, die zu berücksichtigen galt. Zudem verlangte die Motion explizit «*die Verwertung der Abfälle durch eine private Firma.*»⁹³⁵ Für einen funktionierenden Betrieb war die BGZAG auf bestimmte Einlieferkapazitäten angewiesen, und sie stand hinsichtlich ihrer Rentabilität unter Druck. Zusätzliches Grüngut wurde aktiv gesucht durch Werbemassnahmen, aber auch durch die Einbindung der Limeco. Mit der Umsetzung der Motion ging aber auch eine Preiserhöhung bei der Entsorgung von Grüngut für Privatpersonen einher, die bei den Hauseigentümerinnen und -eigentümern zu Unmut führte und den Preisüberwacher auf den Plan rief. ERZ präsentierte darauf die Preispolitik in der SK TED/DIB. Gemäss eigener Einschätzung von ERZ sei die Präsentation von der Kommission wohlwollend aufgenommen worden.⁹³⁶ Schliesslich gab es keine Anpassung der Preispolitik.

534

Trotz der letztlich lösbaren technischen und rechtlichen Herausforderungen war der verwaltungsinterne Widerstand gegen das Biogasprojekt ein gewichtiger Faktor bei der verzögerten Umsetzung. Eine Motion bleibt – auch bei einem Kostenrisiko – ein verbindlicher Auftrag, welchen den Stadtrat und die Verwaltung zum Handeln verpflichtet.⁹³⁷

535

Gottfried Neuhold reagierte auf diese Verpflichtung mit Argumenten auf einer sachlich-technischen Ebene, indem er das damals bestehende Kompostiersystem als besser erachtete und sich weigerte, das von der Motion geforderte Projekt an die Hand zu nehmen.⁹³⁸ Das zuständige GL-Mitglied erläuterte dies wie folgt: «*Ich hatte einen Chef, der das nicht wollte. Friedl Neuhold wollte das nicht. Ich habe ihm irgendwann gesagt: «Du kannst aufhören, uns zu bearbeiten mit Aufträgen. Das hat keinen Wert. Du willst das nicht.» Ich kann mich gut erinnern, wie Urs Pauli, Friedl Neuhold und ich irgendwann von Martin Waser aufgeboten wurden. Martin Waser hat gesagt: «So, jetzt ist fertig, ich will das jetzt.»*»⁹³⁹ Urs Pauli sagte hierzu in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ: «*Und dann wurde das immer ein wenig nach hinten geschoben. Und man diskutierte dies natürlich auch mit den Vorstehern, das ist schon klar. Und wenn jetzt ein Stadtrat gesagt hätte: «Ja, also, das wollen wir jetzt.» Wie zum Beispiel Frau Genner, die dann ziemlich Druck machte und sagte, das sei etwas, das wir jetzt machen wollen, dann wäre das wahrscheinlich doch schneller gegangen. Aber*

536

⁹³⁵ GRB Nr. 777 vom 6. November 2002, Motion Jäger, GR Nr. 2002/469.

⁹³⁶ ERZ GL-Protokoll vom 5. Juni 2013, TA-Artikel vom 22. Dezember 2012, NZZ-Artikel vom 28. Mai 2013.

⁹³⁷ Art. 91 GeschO GR; Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, Ziff. 5.2. zu § 105 aGG.

⁹³⁸ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 192–216.

⁹³⁹ EV PUK ERZ der zuständigen GL-Mitglieds, Zeilen 232–239.

so hatten wir das immer etwas. Wir hatten eigentlich nicht wirklich eine Lösung, hinter der wir stehen konnten. Das muss ich Ihnen ehrlicherweise gestehen.»⁹⁴⁰

Urs Pauli führte zusätzlich zur ablehnenden Haltung von Gottfried Neuhold ökonomische Argumente ins Feld. Ein Problem sah er in der kritischen Menge an Bioabfall, die für einen kostendeckenden Betrieb benötigt wird. Die Lösung, zusätzlich Abfälle aus dem Limmattal in der Anlage zu verwerten, habe sich dann zufällig durch eine Teilnahme an einem Symposium ergeben.⁹⁴¹ In seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ führt Gottfried Neuhold dazu aus, es gebe eine Überkapazität an Biogasanlagen, und eine solche Anlage bedürfe kontinuierlich industrieller Abfälle, um gut arbeiten zu können. Er bezeichnete den Inhalt der Motion Jäger als ideologischen Wunsch des Gemeinderats. Aus Gottfried Neuholds Sicht wäre anstelle der Biogasanlage eine Stromgewinnung aus Kompost das richtige Konzept gewesen und nicht die unterdessen umgesetzte, aus seiner Sicht ökonomisch unrentable und die Bevölkerung für dumm verkaufende Lösung.⁹⁴² Er wiederholt damit seinen bereits damals von ihm vorgebrachten Standpunkt, übersieht jedoch unverändert, dass eine Motion des Gemeinderats auch für ihn als damaligen Direktor ERZ verbindlich war und diese Nichtakzeptanz dieses Sachumstandes aus Sicht der PUK ERZ eines der Hauptprobleme für die Verzögerung war.

537

Was hingegen scheiterte, war die Verwertung von Abfällen der Spitäler der Stadt Zürich. Urs Pauli sagte dazu in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ: *«Nach fast vierjähriger Diskussion haben wir es nicht fertiggebracht, das GUD dazu zu bringen, die Abfälle der Restaurants in unsere Anlage zu liefern, mit der Begründung, dass wir teurer seien als Herr [Name], bei dem sie einen Vertrag haben, und das ist im Aargau draussen. Der hole die biogenen Abfälle bei ihnen ab und das sei billiger. Und wir haben weder die Stadträtin noch ihre Leute davon überzeugen können, dass dies wohl nicht der richtige Weg ist.»⁹⁴³* Bei diesem Beispiel zeigt sich, dass der freie Markt und voraussichtlich auch die submissionsrechtlichen Vorgaben die stadteigenen Synergiemöglichkeiten übersteuern. Dies ist der Preis für die Auslagerung einer städtischen Aufgabe in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft.

538

Niklaus Scherr (AL) äusserte sich zur Gründung der BGZAG wie folgt: *«Da war mir nicht klar, wie weit der Stadtrat oder wie weit Herr Pauli Täter waren. Die [Realisierung] wurde*

539

⁹⁴⁰ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 192–216.

⁹⁴¹ EV PUK ERZ von Urs Pauli II, Zeilen 1222 ff.

⁹⁴² Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 536.

⁹⁴³ EV PUK ERZ von Urs Pauli II, Zeilen 1308–1328.

endlos verschoben. Mir war klar, dass Herr Pauli und offenbar auch die Leitung des ERZ das nicht umsetzen wollten. Aber es gab nie einen Abschreibungsantrag. Wir hatten endlose Kommissionssitzungen. Und irgendwann sagte ich Herrn Pauli: «Wenn Sie noch einmal sechs Monate zuwarten, stelle ich für jeden Monat, den es länger geht, einen Antrag, Ihnen 10 % vom Lohn zu kürzen.» Das war ungefähr das Klima. Man wurde hingehalten mit einer Verlängerungstaktik. Wenn man etwas nicht wollte, nutzte man alle Mittel, die eine Verwaltung hat, um ein Milizparlament auszupowern. Und ich war ein Gegner von dieser Biogasanlage, aber ich fand, das ist ein Auftrag vom Parlament. Ich habe sogar die Argumente von Herrn Pauli inhaltlich verstanden. Aber die Art und Weise, wie dort Obstruktion gemacht wurde, war ungewöhnlich. Vor allem, weil es sehr direkt von ihm kam, als Meinungsäusserung. Und das fand ich auch illoyal, denn er hatte ja einen Auftrag vom Parlament, diese Motion umzusetzen. Ich sagte ihm: «Sie müssen einfach bei Ihrem Vorgesetzten durchsetzen, dass es einen Abschreibungsantrag gibt. Dann können wir über das streiten. Aber Sie können nicht einfach so ein Power-Game in der Kommission machen.»⁹⁴⁴

Die Umsetzung der Motion Jäger erfolgte erst Jahre später auf massiven politischen Druck, nachdem die Fristen gemäss Art. 92 GeschO GR bereits längst überschritten waren. Art. 92 Abs. 1 GeschO GR erlaubt es dem Stadtrat, bei aus seiner Sicht nicht erfüllbaren Motionen dem Gemeinderat Anträge zu stellen, auf die Motion zu verzichten oder sie auf eine andere Weise zu erfüllen. Der Stadtrat belies es jedoch dabei, jeweils die Frist noch ein weiteres Mal erstrecken zu lassen, und stützte damit den Widerstand aus der Dienstabteilung.

540

Die Gründung der BGZAG erfolgte per 20. Januar 2011. Am Aktienkapital waren die Stadt Zürich mit 60 % und die Erdgas Zürich AG ursprünglich mit 40 % beteiligt. Per 1. Januar 2013 beteiligte sich die Limeco mit einem Anteil von 10 % am Aktienkapital. Die Stadt Zürich hielt neu 54 % und Erdgas Zürich AG 36 %.⁹⁴⁵

541

Das Gesamtkonstrukt führte – wie bei der FWZAG – zu einer grösseren Anzahl von Verträgen, welche die Verhältnisse zwischen den Aktionären und der BGZAG regeln.

542

Es kann heikel sein, wenn öffentliche Aufgaben eines Gemeinwesens auf eine Aktiengesellschaft übertragen werden und Teile des Aktienkapitals zu einem späteren Zeitpunkt weiterveräussert werden. Vorliegend wurde dies jedoch erkannt und entsprechend abgesichert, einerseits durch die Verpflichtung des Rückverkaufs des Anteils von Limeco im Fall, dass diese keinen Bioabfall mehr liefert, und andererseits durch das Recht der Stadt Zürich

543

⁹⁴⁴ EV PUK ERZ von Niklaus Scherr, Zeilen 144-159.

⁹⁴⁵ Vgl. dazu STRB Nr. 1283 vom 3. Dezember 2012.

auf den Stichentscheid im Verwaltungsrat.⁹⁴⁶ Ganz entschärft ist diese Problematik damit dennoch nicht. Die Limeco (damals noch Kläranlagenverband Limmattal) und die Stadt Zürich hatten bereits 2008 eine Absichtserklärung für eine Zusammenarbeit unterzeichnet.⁹⁴⁷ Diese bezog sich explizit auf eine Einlieferung von Grüngut, nicht aber auf eine Teilhabe an der Aktiengesellschaft. Aus dem Aktienverkauf an Limeco resultierte für die Stadt Zürich ein Verkaufsgewinn von 48 000 Franken.⁹⁴⁸ Die sich in diesem Zusammenhang aus finanzrechtlicher Sicht stellenden Probleme werden N 184 ff. dieses Berichts abgehandelt.

2.6 Entstehung der Zürcher Abfallverwertungs AG (April 2013)

Der Entstehung der Zürcher Abfallverwertungs AG (ZAV AG) ging eine längere Phase der Zusammenarbeit von verschiedenen Partnern voraus.⁹⁴⁹ Zunächst erfolgte diese in Form eines Konsortiums (einfache Gesellschaft), das sich mehrmals an die sich ändernden Begebenheiten anpasste (letztmals per 1. April 2010). Mit dem Konsortium verfolgten die Partner operative und ab 2010 zusätzlich strategische Ziele.⁹⁵⁰ 544

Die Gesellschaft wurde per 1. April 2013 in eine AG überführt, an welcher sich die Stadt Zürich mit 312 000 Franken beteiligte. Aufgabe der ZAV AG ist der Einkauf von Marktkehricht für die beteiligten KVA, um diesen dann thermisch zu verwerten und die Anlagen optimal auslasten zu können. Sie strebt keinen Gewinn an.⁹⁵¹ Der Gemeinderat stimmte der Gründung am 7. November 2012 zu, damit auch öffentliche Aufgaben übertragen werden konnten.⁹⁵² 545

Die Entstehung der ZAV AG weist damit hinsichtlich der Entstehung keine Unregelmässigkeiten auf. Sie entstand während der Amtszeit von Ruth Genner. 546

⁹⁴⁶ STRB Nr. 1283 vom 3. Dezember 2012.

⁹⁴⁷ Weisung Nr. 492 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 24. März 2010, Sammlung und Verwertung von Grüngut, Beteiligung an der Biogas Zürich AG, GR Nr. 2010/140; STRB Nr. 1283 vom 3. Dezember 2012.

⁹⁴⁸ Rechnung ERZ 2012, Rechnungskreis Abwasser, Konto 4299.

⁹⁴⁹ Limeco, Zweckverband Kehrichtverwertung Zürcher Oberland, Zweckverband für Abfallverwertung im Bezirk Horgen, Stadt Winterthur, Stadt Zürich.

⁹⁵⁰ STRB Nr. 76 vom 20. Januar 2010; STRB Nr. 315 vom 23. März 2011. STRB Nr. 1572 vom 5. Dezember 2012.

⁹⁵¹ STRB Nr. 1089 vom 5. September 2012.

⁹⁵² GRB Nr. 3236 vom 7. November 2012, ERZ Entsorgung + Recycling Zürich, ZAV Zürcher Abfallverwertungs-Verband, Aufgabenübertragung an die noch zu gründende Zürcher Abfallverwertungs AG; GR Nr. 2012/322.

2.7 Entstehung der ZAV Recycling AG (Juni 2013)

2.7.1 Vorgeschichte

Der Gründung der ZAV Recycling AG während der Amtsperiode von Ruth Genner ging eine längere Vorgeschichte voraus. 547

Die späteren Aktionäre der ZAV Recycling AG waren – zusammen mit der Stadt Winterthur – bereits in der ZAV (später Zürcher Abfallverwertungs AG) miteinander verbunden. Bereits im Dezember 2008 wurde über eine gemeinsame Entsorgung und Weiterverwertung der Verbrennungsrückstände aus den KVA diskutiert. Im Fokus des AWEL stand damals schon die Umstellung auf das so genannte Trockenschlacke-Verfahren.⁹⁵³ Der Zweckverband Kehrichtverwertung Zürcher Oberland (KEZO), auf dessen Areal die Anlagen der ZAV Recycling AG stehen, stellte bereits 2008/2009 auf Trockenschlacke um und stellte in Aussicht, die Gelder für eine Verwertungsanlage für Reststoffe aus der Trockenschlacke zur Verfügung zu stellen.⁹⁵⁴ 548

Seitens der Stadt Zürich war man zunächst skeptisch. Die im Dezember 2008 angedachte Zusammenarbeit wurde von der GL ERZ abgelehnt und eine baldige Austragung von Trockenschlacke als unrealistisch beurteilt. Auch wurde darauf hingewiesen, dass eine Verwendung der Restschlacke im Bau nicht möglich sei.⁹⁵⁵ Diese Annahme steht im Gegensatz zu der späteren Einschätzung in der Abstimmungszeitung zur Umstellung der Anlagen im KHKW Hagenholz auf Trockenaustrag sowie zum vorangehenden einschlägigen Stadtratsbeschluss.⁹⁵⁶ 549

Am 12. Juli 2011 trafen die fünf beteiligten Organisationen eine Rahmenvereinbarung über die Gründung einer Gesellschaft zur Erstellung und zum Betrieb einer Reststoffverwertungsanlage. Angestrebt wurde eine enge Zusammenarbeit mit der Stiftung ZAR. Am 13. Januar 2012 verabschiedeten sie in einem zweiten Schritt einen Letter of Intent zur eigentlichen Gründung der ZAV Recycling AG. Seitens der Stadt Zürich unterzeichnete Ruth Genner den Letter of Intent.⁹⁵⁷ Geplant waren Investitionen von 12 Millionen Franken für eine erste Linie (100 000 Tonnen Schlacke pro Jahr) und gegebenenfalls 10 Millionen 550

⁹⁵³ Präsentation ERZ zur Rückstandsentsorgung aus den KHKW des ZAV vom 10. Dezember 2008.

⁹⁵⁴ EV AU Poledna des Geschäftsführers KEZO zu Frage 11.

⁹⁵⁵ ERZ GL-Protokoll vom 10. Dezember 2008.

⁹⁵⁶ Abstimmungszeitung vom 17. Dezember 2014 (Objektkredit KHKW, Schlackeaustrag); STRB Nr. 681 vom 20. August 2014.

⁹⁵⁷ Letter of Intent.

Franken für eine zweite Linie (Ausbau auf 200 000 Tonnen Schlacke pro Jahr). Das Aktienkapital sollte abgestuft nach der Menge eingelieferter Schlacke zwischen 1 und 2 Millionen Franken pro Aktionär liegen. Damit wäre zwischen einem Drittel und zwei Drittel des Kapitalbedarfs durch Eigenkapital gedeckt. Weiter war für die zweite Linie eine Aktienkapitalerhöhung vorgesehen.⁹⁵⁸

Am 19. September 2012 wurde, anders als 2008, an der ERZ-GL-Sitzung festgehalten, dass man unabhängig von der Gründung der ZAV Recycling AG auf Trockenschlackeaustrag umsteigen möchte. Es handle sich dabei um die «Zukunftstechnologie».⁹⁵⁹ Es wurde als realistisch angesehen, dass die «entrauchte Schlacke» neu in einer Inertstoffdeponie gelagert werden könnte.⁹⁶⁰

551

Am 7. Februar 2012 fand das erste Treffen eines Lenkungsausschusses zur Gründung der ZAV Recycling AG statt. Im Gegensatz zum Letter of Intent wurde das Aktienkapital auf 2 bis 4 Millionen Franken festgelegt. Laut Aussage des späteren Vizepräsidenten des Verwaltungsrats der ZAV Recycling AG habe Urs Pauli ganz klar erklärt, dass die Stadt Zürich als grösster Abfallverwerter nicht mehr als 1 Million Franken Aktienkapital einbringen werde.⁹⁶¹ Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass Urs Pauli darauf der GL von ERZ berichtete, es würde von einem Aktienkapital von 4 bis 6 Millionen Franken ausgegangen.⁹⁶² Nach Unterzeichnung des Letter of Intent stieg die Stadt Winterthur noch vor der Gründung der ZAV Recycling AG aus dem Vorhaben aus.⁹⁶³

552

2.7.2 Trockenschlacke als Gesamtprojekt?

Das Vorhaben einer Metallrückgewinnungsanlage machte nebst der beabsichtigten Gründung einer Aktiengesellschaft die Umrüstung des KHKW Hagenholz von Nass- auf Trockenschlacke erforderlich, da die Metallrückgewinnung auf der Verwertung von Trockenschlacke basiert. Die Ausgaben für diesen Technologiewechsel verlangten aufgrund der Ausgabenhöhe eine Volksabstimmung. Daraus ergibt sich ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen der Gründung der Aktiengesellschaft und der Umrüstung des KHKW Hagenholz.

553

⁹⁵⁸ Letter of Intent.

⁹⁵⁹ ERZ GL-Protokoll vom 19. September 2012.

⁹⁶⁰ ERZ GL-Protokoll vom 3. Oktober 2012.

⁹⁶¹ EV PUK ERZ ehemaligen Vizepräsidenten des Verwaltungsrats der ZAV Recycling AG, Zeile 437 und 452.

⁹⁶² ERZ GL-Protokoll vom 8. Februar 2012.

⁹⁶³ AU Poledna, N 410.

Der Rechtskonsulent der Stadt Zürich meldete gemäss Protokoll der GL ERZ anfangs Januar 2013 seine Bedenken im Vorfeld an. Sofern im Protokoll der GL ERZ korrekt wiedergegeben, vertrat der Rechtskonsulent die Auffassung, die Aktiengesellschaft könne nicht vor der Volksabstimmung gegründet werden.⁹⁶⁴ Das Argumentarium ist der PUK ERZ im Detail nicht bekannt. Es ist zu vermuten, dass er sich dabei auf das Prinzip der Einheit der Materie beruft, insofern im Bereich des Finanzreferendums die Verpflichtung besteht, über verschiedene Teilaspekte eines Vorhabens anhand einer einzigen Vorlage zu befinden.⁹⁶⁵ Es kann aber auch sein, dass er hier auf das finanzrechtliche Zerstückelungsverbot hingewiesen hat.

554

Seitens der GL ERZ wurde dann angedacht, den Rechtskonsulenten vom Gegenteil zu überzeugen – nämlich die Gründung der Aktiengesellschaft und die Projektierung des Umstiegs auf Trockenschlacke als zwei Projekte zu behandeln, und, wenn sollte das nicht fruchten, sich über diese rechtliche Einschätzung hinwegzusetzen.⁹⁶⁶ Der Stadtrat hielt in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ dazu fest, dass ein Hinwegsetzen nicht stattgefunden habe, da der Stadtrat in STRB Nr. 172 vom 6. März 2013 einen Vorbehalt aufgenommen habe und dies eine sachlich vertretbare Lösung sei, um die Abhängigkeit beider Projekte zum Ausdruck zu bringen.⁹⁶⁷

555

Aus Sicht der PUK ERZ sind zusammenfassend zwei Aspekte festzuhalten:

- Die Aktiengesellschaft wurde vor der Volksabstimmung gegründet. Die Beteiligung der Stadt Zürich an der ZAV Recycling AG fusst auf einem Beschluss des Stadtrats und beinhaltet, sich an der zu gründenden Aktiengesellschaft mit einem Anteil von 1 Million Franken zu beteiligen.⁹⁶⁸
- Die Volksabstimmung erfolgte im Nachgang zum Stadtratsbeschluss; die ZAV Recycling AG war zu diesem Zeitpunkt bereits im Handelsregister eingetragen.

In sachlicher Hinsicht liegt unzweifelhaft eine Verbindung vor. Die Gründung der Aktiengesellschaft und die Volksabstimmung zur Umrüstung auf Trockenschlacke stimmte der Stadtrat aufeinander ab. Wäre die Umrüstung der Anlage im KHKW in der Volksabstimmung gescheitert, so wäre der Kanton Zürich bereit gewesen, das Aktienkapital der Stadt Zürich

556

⁹⁶⁴ ERZ GL-Protokoll vom 9. Januar 2013.

⁹⁶⁵ Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 98.

⁹⁶⁶ ERZ GL-Protokoll vom 9. Januar 2013.

⁹⁶⁷ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 547 ff.

⁹⁶⁸ STRB Nr. 172 vom 6. März 2013.

zum Nominalwert zu übernehmen.⁹⁶⁹ Damit konnte die Problematik bezüglich des Zerstückelungsverbots abgeschwächt werden; es zeigt sich aber zugleich deutlich, dass das eine Vorhaben ohne das andere nicht denkbar war.⁹⁷⁰ Das veranschaulicht auch der Umstand, dass die Stadt Zürich eine Zusage zur Einlieferung von Trockenschlacke abgeben musste, damit sie im Gegenzug Stimmrechtsaktien erhielt.⁹⁷¹

2.7.3 Fehlende Einbindung des Gemeinderats?

Bei der Gründung der ZAV Recycling AG stellt sich erneut die Frage, ob eine Aufgabenübertragung stattgefunden hat. Würde dies bejaht, so wäre ein Beschluss des Gemeinderats erforderlich gewesen. Dagegen spricht eine «vertragliche» und nicht «gesellschaftsrechtliche» Sicht. Man könnte argumentieren, dass die Stadt Zürich lediglich den Abnehmer der Schlacke auswechsele und ERZ im selben Zug seine Aufgabe, neue technologische Entwicklungen zu verfolgen, wahrnehme.⁹⁷² Sicherlich dürfte in einem weiteren Kontext noch ein starkes politisches Momentum gewirkt haben: Für die Umstellung auf Trockenschlacke war zu diesem Zeitpunkt sowieso eine Volksabstimmung angedacht, die dann das gesamte Vorhaben politisch legitimieren und damit den Paradigmenwechsel vollziehen sollte.

557

Aus dem Stadtratsbeschluss vom 6. März 2013, mit welchem eine Beteiligung an der ZAV Recycling AG eingegangen werden sollte, geht hervor: «ERZ Entsorgung + Recycling Zürich leitet aus diesen übergeordneten gesetzlichen Grundlagen die Verpflichtung ab, nicht nur die Sammlung, Verwertung und Energienutzung ständig zu optimieren, sondern auch im Bereich der Reststoffverwertung neue technologische Entwicklungen zu verfolgen.» Der Stadtrat bringt damit zum Ausdruck, dass er dies durchaus als seine öffentliche Aufgabe ansieht, diese Beteiligung primär als strategischen Schritt erachtet, was er explizit in seinem Beschluss vermerkt.⁹⁷³

558

Im Stadtratsbeschluss vom 20. August 2014 zum Umbau der Anlage im Hagenholz ist explizit festgehalten, dass ERZ unter Hinweis auf Art. 30 USG verpflichtet sei, Abfall soweit

559

⁹⁶⁹ STRB Nr. 172 vom 6. März 2013, S. 4.

⁹⁷⁰ § 24 Abs. 5 aFHG. Siehe eine vergleichbare Problematik bei der Beteiligung der Stadt Zürich an der Zürich-Forum AG, Bericht der RPK vom 20. August 2007, GR 2007/312.

⁹⁷¹ Vgl. AU Poledna, N 411.

⁹⁷² Diesfalls wäre in der Leistung der ZAV Recycling AG eine bloss untergeordnete Hilfstätigkeit zu erblicken; vgl. dazu BGE 134 II 297.

⁹⁷³ STRB Nr. 172 vom 6. März 2013, S. 1.

als möglich der Wiederverwertung zuzuführen.⁹⁷⁴ Dies impliziert, dass das KHKW Hagenholz nicht über die technischen Möglichkeiten verfüge, um dieser Verpflichtung nachzukommen. Das Trockenschlackeverfahren – so der Stadtratsbeschluss weiter – erlaube es, Metall zurückzugewinnen, und das AWEL prüfe zusammen mit der Stiftung ZAR, ob die Restschlacke in der Bauindustrie als Zuschlagsstoff verwendet werden könne.⁹⁷⁵ Damit käme man der genannten Maxime der bestmöglichen Rückgewinnung näher.

Die Stadt Zürich argumentiert in diesem Zusammenhang mit einer öffentlichen-rechtlichen Verpflichtung, die sie wahrzunehmen habe, und präsentiert für deren Lösung primär die ZAV Recycling AG mit ihrer damals weltweit einzigartigen Pilotanlage. Eine Nutzung derselben war jedoch nur mit dem Umbau des KHKW Hagenholz zu bewerkstelligen. Damit mutierte die ZAV Recycling AG auch zur alleinigen Exklusiv-Abnehmerin der Schlacke. Selbstverständlich hätte die Stadt ihre Trockenschlacke direkt und ohne Metallextraktion an eine beliebige Deponie übergeben können. Damit wäre aber kein technologischer Fortschritt bei der Rückgewinnung erzielt worden und damit die genannte öffentliche Aufgabe nicht zu erfüllen gewesen. Dass aber zumindest die Trockenschlacke nach der Bearbeitung durch die Anlage in Hinwil nicht mehr in einer Reaktordeponie, sondern lediglich in einer kostengünstigeren Inertstoffdeponie abgelagert werden könnte, setzt das Einliefern der Schlacke in Hinwil voraus.

560

Im Stadtratsbeschluss zur Beteiligung an der ZAV Recycling AG fehlt eine Begründung, warum das Geschäft nicht dem Gemeinderat vorzulegen sei. Das wäre nämlich aus Sicht der PUK ERZ von den Umständen her geboten gewesen, insbesondere da ein Gesamtvorgang faktisch auf zwei Geschäfte verteilt worden war. Auffallend ist, dass diesbezüglich – unabhängig von der Fragestellung der Übertragung öffentlicher Aufgaben – Weichen gestellt wurden, um dem Geschäft ein gewisses Gewicht zu nehmen.

561

- Erstens wurde das ursprünglich angedachte gesamte Aktienkapital von 10 Millionen Franken auf 4 Millionen Franken reduziert, was für die Stadt Zürich zu einer Ausgabe von vorderhand 1 Million Franken führte. Dies hatte aufgrund der Finanzkompetenzen zur Folge, dass das Geschäft nicht dem Gemeinderat vorgelegt werden musste.
- Zweitens wurden die einst auf 15 Jahre angedachten Einlieferungsverträge mit der ZAV Recycling AG auf einjährige reduziert. Dies eröffnet Handlungsräume seitens

⁹⁷⁴ Art. 30 USG verfügt über drei Absätze, wobei gemäss h. L. nur Abs. 3 eine unmittelbare Verpflichtung darstellt.

⁹⁷⁵ STRB Nr. 681 vom 20. August 2014.

der Stadt. Bei einer solchen Ausgestaltung behandelte man die ZAV Recycling AG wiederum wie einen gewöhnlichen Vertragspartner, obwohl die Stadt gleichzeitig an der AG beteiligt war und das gesamte Vorhaben als zukunftsweisend und damit besonders wichtig betrachtete.

In einer Gesamtbetrachtung erfüllt die ZAV Recycling AG öffentliche Aufgaben, wenn auch nicht ausschliesslich für die Stadt Zürich, sondern für sämtliche an ihr beteiligten Gemeinwesen. Diese Übertragung von öffentlichen Aufgaben hätte bedingt, dass die Beteiligung an der ZAV Recycling AG dem Gemeinderat hätte vorgelegt werden müssen. Zu diesem Schluss gelangt auch die AU Poledna.⁹⁷⁶ 562

Auf die Problemstellungen rund um die ZAV Recycling AG angesprochen, äusserte sich Ruth Genner in ihrer Einvernahme vor der PUK ERZ. Hinsichtlich einer allfälligen Problematik der Einheit der Materie sagte sie lediglich, es habe zwei Elemente gebraucht – den Umbau der Anlage Hagenholz und die Gründung der AG –, machte dann aber keine Ausführungen zur Problematik an sich. Auch die Frage, warum der Stadtrat den Gemeinderat hinsichtlich der Beteiligung der Aktiengesellschaft nicht eingebunden habe, beantwortete Ruth Genner nicht konkret⁹⁷⁷ und fügte an: *«Ich habe mich sehr mit dem Materiellen und auch mit den Zielen auseinandergesetzt. Aber mit dem Rechtlichen... Es tut mir Leid.»*⁹⁷⁸ Sie hielt auch fest: *«Ich glaube sogar, dass das im Gemeinderat ganz sicher Zustimmung gefunden hätte.»*⁹⁷⁹ Der Leiter des Rechtsdiensts ERZ sagte in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ dazu, der Rechtsdienst sei diesbezüglich nicht konsultiert worden.⁹⁸⁰ Es ist daher davon auszugehen, dass das Geschäft auf Departementsstufe und durch den Rechtskonsulenten eine rechtliche Beratung erfahren hat. 563

Der Stadtrat führt in seiner Stellungnahme zum Standpunkt der PUK ERZ aus, es habe über die Umstellung der Verbrennungsanlagen im Hagenholz auf Trockenaustrag eine Volksabstimmung stattgefunden, dank welcher *«dieses System demokratisch hoch legitimiert»* worden sei. Die damit verbundene Beteiligung an der ZAV Recycling AG stuft der Stadtrat als nicht bedeutungsvoll ein.⁹⁸¹ Die PUK ERZ erachtet beide Einwände des Stadt- 564

⁹⁷⁶ AU Poledna, N 415.

⁹⁷⁷ EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeile 705–713.

⁹⁷⁸ EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeile 690–704.

⁹⁷⁹ EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeile 722.

⁹⁸⁰ EV PUK ERZ des Leiters Rechtsdienst, Zeile 1109–1116.

⁹⁸¹ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 547 ff.

rats als nicht stichhaltig und verweist auf die obigen Ausführungen sowie auf die allgemeinen Betrachtungen zum Eingehen von Beteiligungen.⁹⁸² Das Argument der Volksabstimmung und der demokratischen Legitimation erscheint ihr in dieser Absolutheit höchst problematisch. Damit wären Mängel bei Volksabstimmungen durch die Annahme der Vorlage heilbar. Ergänzend sei angeführt, dass die AU Poledna, mit einer vergleichbaren Begründung zu denselben Schlüssen wie die PUK ERZ gelangte. Im Rahmen seines rechtlichen Gehörs gegenüber dem Berichtsentwurf der AU Poledna hatte sich der Stadtrat mit keinem Wort zu dieser gleichen Einschätzung von Prof. Dr. Tomas Poledna geäußert.

2.7.4 Gründung

Der Eintrag der ZAV Recycling AG ins Handelsregister erfolgte am 10. Juni 2013. Zweck der Aktiengesellschaft ist «die Aufbereitung von Verbrennungsrückständen aus der thermischen Abfallverwertung aller Art und der Verwertung von Wertstoffen». Mit je 1 Million Franken beteiligt waren die Limeco, KEZO, KVA Horgen und die Stadt Zürich. Nicht beteiligt war die Stadt Winterthur. Stimmrechtsaktien erhielten jene Aktionäre, die sich in einem Rahmenvertrag zur Anlieferung von Trockenschlacke verpflichteten (KEZO, KVA Horgen, Stadt Zürich).⁹⁸³

565

Es liegt ein Aktionärsbindungsvertrag vom 21. März 2013 bei den Akten der PUK ERZ. Ein von allen Parteien unterschriebenes Exemplar konnte aber nicht ausfindig gemacht werden. Der ehemalige Vizepräsident des Verwaltungsrats der ZAV Recycling AG, erinnerte sich in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ, persönlich an allen Orten ein Exemplar deponiert zu haben.⁹⁸⁴ Er führte diesbezüglich im Rahmen der AU Poledna aus, für die Stadt Zürich habe lediglich Urs Pauli unterschrieben.⁹⁸⁵ Der ehemalige Vizepräsident des Verwaltungsrats der ZAV Recycling AG sagt in seiner Einvernahme dazu: «*Ein allseits unterschriebener [Aktionärsbindungsvertrag]? Nein. Den hat man nicht gefunden. Man hat alles angeschaut. Aber man kann hier konkludentes Handeln... Er war Vertragsbestandteil, einfach nicht unterschrieben. Das ist unschön.*»⁹⁸⁶ Und weiter: «*Ich kann nur nochmals daran appellieren, dass dem Faktum, dass er [der Aktionärsbindungsvertrag] nicht unterschrieben*

566

⁹⁸² Siehe hierzu die N 512 ff. dieses Berichts.

⁹⁸³ AU Poledna, N 410 f.

⁹⁸⁴ EV PUK ERZ des ehemaligen Vizepräsidenten des Verwaltungsrats der ZAV Recycling AG, Zeilen 333–334.

⁹⁸⁵ EV AU Poledna des ehemaligen Vizepräsidenten des Verwaltungsrats der ZAV Recycling AG, Fragen 44 und 45.

⁹⁸⁶ EV PUK ERZ des ehemaligen Vizepräsidenten des Verwaltungsrats der ZAV Recycling AG, Zeilen 344–346.

*ist, keine staatspolitische Bedeutung zugeschrieben wird. Das ist meine Beurteilung. Das ist, wie wenn Sie einen Vertrag abschliessen, das kann man mündlich oder schriftlich machen. Er ist in jedem Fall zwingend. Man sagt ja nicht, er ist nicht unterschrieben, also gilt er nicht. Das ist meine Beurteilung.»*⁹⁸⁷ Problematisch daran ist vor allem, dass in Ziffer 11 des Aktionärsbindungsvertrags festgehalten wird, dass der Vertrag erst durch Unterzeichnung aller Beteiligten in Kraft tritt. In der Zwischenzeit sieht sich die Limeco nicht mehr an den Aktionärsbindungsvertrag gebunden, da dieser nicht rechtsgültig unterschrieben worden sei.⁹⁸⁸ Die Verbindlichkeit ist daher in keiner Art und Weise als gesichert zu betrachten, was bei Unstimmigkeiten ein grosses Handicap darstellen kann.⁹⁸⁹

2.7.5 Information der Stimmbürgerschaft zum Umbau der Anlage

Die Abstimmungszeitung für die Umstellung der Verbrennungsanlagen im KHKW Hagenholz auf Trockenaustrag basiert auf STRB Nr. 681 vom 20. August 2014.⁹⁹⁰ Dabei ist auf drei Aspekte näher einzugehen. 567

Erstens: Anders als im Stadtratsbeschluss werden in der Abstimmungszeitung die ZAV Recycling AG und der Umstand einer Beteiligung daran mit keinem Wort erwähnt. Aus der Abstimmungszeitung lässt sich zwar entnehmen, dass es eine neue Anlage in Hinwil gibt, mehr aber nicht. 568

Zweitens: Der Abstimmungszeitung und dem Stadtratsbeschluss lässt sich das Argument entnehmen, dass die rund 52 000 Tonnen Nassschlacke sich durch Wasserentzug auf 43 000 Tonnen Trockenschlacke reduzieren und in Hinwil nach der Metallextraktion noch 37 000 Tonnen verbleiben würden. Das im Stadtratsbeschluss noch mit Tonnagepreisen weiter unterlegte ökonomische Argument fehlt dann in der Abstimmungszeitung gänzlich.⁹⁹¹ Gerade in diesem Punkt hat sich dann später mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass das Argument der Wirtschaftlichkeit auf einer reinen Hypothese basierte, denn der ursprünglich veranschlagte Einlieferungspreis von 55 Franken pro Tonne stieg bis 2017 auf 113.40 Franken pro Tonne.⁹⁹² 569

⁹⁸⁷ EV PUK ERZ des ehemaligen Vizepräsidenten des Verwaltungsrats der ZAV Recycling AG Zeilen 474–478.

⁹⁸⁸ E-Mail Limeco an ZAV Recycling AG vom 1. September 2017.

⁹⁸⁹ Vgl. hierzu Kuno Schedler/Roland Müller/Roger W. Sonderegger, Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen, 3. Aufl., Bern 2016, S. 97 ff.

⁹⁹⁰ STRB Nr. 681 vom 20. August 2014.

⁹⁹¹ STRB Nr. 681 vom 20. August 2014 sowie Abstimmungszeitung vom 17. Dezember 2014 (Objektkredit KHKW, Schlackeaustrag).

⁹⁹² AU Poledna, N 454.

Drittens: Im Stadtratsbeschluss und in der Abstimmungszeitung wurde die Verwendung der Trockenschlacke für die Bauindustrie erwähnt. Eine Verwendung der restlichen 37 000 Tonnen wird nicht verbindlich in Aussicht gestellt, aber doch äussert positiv dargestellt.⁹⁹³ Im Stadtratsbeschluss steht hierzu, dass die Stiftung ZAR und das AWEL dies prüfen würden, und dass auch die restlichen 37 000 Tonnen nicht mehr deponiert werden müssten, falls die trockene Restschlacke auch in der Schweiz als Bauzugschlagstoff verwendet werden könne.⁹⁹⁴ In der Abstimmungszeitung werden dann diese beiden Institutionen und die Möglichkeit einer Verwendung der Restmenge nicht mehr erwähnt. Es heisst zur Verwendung in der Bauindustrie lediglich: «*Entsprechende Forschungen sind im Gang und zeigen erste Erfolge.*»⁹⁹⁵

Die Ausführungen in der Abstimmungszeitung stehen der Rechtsentwicklung entgegen. Bereits unter dem Regime der Technischen Verordnung über Abfälle (TVA)⁹⁹⁶ war die Verwendung von Trockenschlacke im Strassenbau quasi unmöglich. Das wird soweit auch in der Abstimmungszeitung nicht falsch dargestellt. Sie suggeriert aber, dass das zukünftig möglich sein werde. Per 1. Januar 2016 ersetzte dann der Bundesrat die TVA durch die Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA).⁹⁹⁷ Die VVEA ist noch strenger und führte zu einem Verbot der Verwendung von Trockenschlacke in der Bauindustrie.⁹⁹⁸ Dazu kam, dass in dieser Phase festgestellt wurde, dass trotz Extraktion von Metallen aus der Trockenschlacke eine Restkontaminierung bestehen blieb. Der Stiftung ZAR war dieser Umstand bereits 2013 bewusst. Der Geschäftsbericht hält eine Neuausrichtung fest, mit der ab September 2013 die Forschungsbemühungen auch wieder auf nasschemische Methoden ausgerichtet werden sollten.⁹⁹⁹ Es bleibt daher das Problem haften, dass im Vorfeld der Volksabstimmung, die klarerweise im Zusammenhang mit Trockenschlacke steht, ein Argument ins Feld geführt wurde, dass zu diesem Zeitpunkt einer sorgfältigen Überprüfung nicht standhielt und mithin nicht hätte angeführt werden dürfen. Die ungenauen Annahmen zur Verwertung der Reststoffe führten – wie Prof. Dr. Tomas Poledna in seinem Bericht zur Administrativuntersuchung treffend ausführte – zu einem

⁹⁹³ STRB Nr. 681 vom 20. August 2014 sowie Abstimmungszeitung vom 17. Dezember 2014 (Objektkredit KHKW, Schlackeaustrag).

⁹⁹⁴ STRB Nr. 681 vom 20. August 2014, Ziff. 6.

⁹⁹⁵ Abstimmungszeitung vom 17. Dezember 2014 (Objektkredit KHKW, Schlackeaustrag).

⁹⁹⁶ Technische Verordnung vom 10. Dezember 1990 über Abfälle (TVA), aufgehoben per 1. Januar 2016.

⁹⁹⁷ Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen vom 4. Dezember 2015 (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600).

⁹⁹⁸ Art. 24 VVEA.

⁹⁹⁹ Markus Franz, Geschichte der Schlackenaufbereitung, S. 15.

weiteren Fehler in den Berechnungsgrundlagen für dieses Projekt.¹⁰⁰⁰ Das Argument der Verwendbarkeit von Trockenschlacke in der Bauindustrie hat sich dann aber hartnäckig gehalten, und letztmals verwendete es Filippo Leutenegger im Rahmen einer Stellungnahme zu einer Motion zur Erhöhung der Beteiligung an der ZAV Recycling AG am 4. April 2018: «*Aus der Trockenschlacke muss nun Material oder Baumaterial hergestellt werden, dass frei von Wertstoffen ist, so wird die Deponierung kostengünstiger.*»¹⁰⁰¹ Diese Aussage trägt einen zusätzlichen Widerspruch in sich: Trockenschlacke, die in der Bauindustrie verwendet wird, müsste eben gerade nicht mehr deponiert werden.

Zusammenfassend war diese Vorlage mit vielen Unwägbarkeiten behaftet. Sie überzeugte gemäss Einschätzung der PUK ERZ weder aus rechtlicher, sachlicher noch finanzieller Sicht. Die Gemeinde stimmte dem Vorhaben am 8. März 2015 mit 91.6 % zu.¹⁰⁰²

572

2.7.6 Die Rolle des Gemeinderats

Vorauszuschicken ist, dass der stadträtliche Beschluss zur Eingehung einer Beteiligung an der ZAV Recycling AG öffentlich war. Dabei wurde auch die hierfür zuständige SK TED/DIB am 28. August 2012 informiert.¹⁰⁰³ Die Weisung für den Umbau der Anlage im KHKW Hagenholz, die einen Trockenausstrag möglich machte, hiess der Gemeinderat mit 112:0 Stimmen gut. Dies war jedoch bereits nach der Gründung der ZAV Recycling AG. Seitens des Gemeinderats sind keine Einwände im Zusammenhang mit dem Gründungsvorgang ersichtlich. Im Gemeinderat waren die ökologischen und die zumindest angedachten ökonomischen Vorteile unbestritten. Aber auch das eigentliche Konstrukt löste keine Fragen rechtlicher oder finanzieller Natur aus. Zusammenfassend kann indes festgehalten werden, dass rund um die Gründung der ZAV Recycling AG Unregelmässigkeiten vorliegen, die je nach juristischer Gewichtung problematisch sind.

573

¹⁰⁰⁰ AU Poledna, N 449.

¹⁰⁰¹ Substanzielles Protokoll zum GRB Nr. 3926, Motion von Andreas Kirstein (AL), Erhöhung der Beteiligung der Stadt an der ZAV Recycling AG, GR Nr. 2017/245.

¹⁰⁰² Abstimmungszeitung vom 17. Dezember 2014 (Objektkredit KHKW, Schlackeaustrag).

¹⁰⁰³ Sitzungsprotokoll SK TED/DIB vom 28. August 2012.

2.8 Entstehung der Stiftung ZAR

Die Initiative für die Stiftung ZAR¹⁰⁰⁴ ging vom Kanton (AWEL), dem Zweckverband KEZO sowie dem Verband der Betreiber Schweizerischer Abfallverwertungsanlagen (VBSA) aus. Sie waren die Stifter. Der Eintrag der Stiftung erfolgte am 22. April 2010. Der Stiftungszweck besteht in der Weiterentwicklung der Behandlung von Abfällen (Entwicklung einer Trockenschlackenbehandlung) bei der KEZO. Die Stadt beteiligte sich im Dezember 2010 mit 250 000 Franken (ohne MWST) als Donatorin und erhielt im Gegenzug Zugang zu den Ergebnissen der Tätigkeit der Stiftung.¹⁰⁰⁵ Änderungen im Stiftungsrat wurden bis 2012 nachgetragen; zwischenzeitlich wurde auf Einträge ins Handelsregister verzichtet. 2019 wurden die Änderungen nachgetragen.¹⁰⁰⁶

574

Urs Pauli gab noch im Januar 2010 ein Strategiepapier in Auftrag, in welchem er unter anderem die Verflechtung zwischen ZAV und ZAR untersucht haben wollte.¹⁰⁰⁷ Was daraus geworden ist, konnte nicht eruiert werden, da keine Akten dazu greifbar sind.

575

2.9 Entstehung des Vereins Papier bleibt hier

Ab den 1970er-Jahren sammelten Mitglieder gemeinnütziger Organisationen das Altpapier und wendete den Erlös sozialen Zwecken zu.¹⁰⁰⁸ Als Ende der 1980er-Jahre die Preise für Altpapier sanken, gründete man den Verein Papier bleibt hier.¹⁰⁰⁹ Der Verein war ein Zusammenschluss der «grossen Player» mit dem Ziel, eine möglichst grosse Menge Papier zu sammeln und damit bessere Einkünfte bei den Abnehmern zu erzielen, die wiederum durch verlässlichere Liefermengen weniger Schwankungen ausgesetzt waren. Damit einher ging eine Regelung für ein allfälliges Defizit. Die Ermächtigung für den Beitritt zum Verein Papier bleibt hier erfolgte durch STRB Nr. 1783 (1989). Damit ging sicherlich eine Aufgabenübertragung einher.¹⁰¹⁰ Der Verein wurde unterdessen aufgelöst und im Handelsregister gelöscht.¹⁰¹¹

576

¹⁰⁰⁴ Stiftung ZAR ist die Kurzbezeichnung für die offizielle Bezeichnung «Stiftung Zentrum für nachhaltige Abfall- und Ressourcennutzung ZAR».

¹⁰⁰⁵ Verfügung Nr. 336 der VTE vom 14. Dezember 2010.

¹⁰⁰⁶ Unbeglaubigter Handelsregistrauszug der Stiftung ZAR, einsehbar unter <https://hra.zh.ch>.

¹⁰⁰⁷ ERZ GL-Protokoll vom 6. Januar 2010.

¹⁰⁰⁸ STRB Nr. 674 vom 22. August 2018.

¹⁰⁰⁹ STRB Nr. 1783 vom 7. Juni 1989.

¹⁰¹⁰ So auch die spätere Einschätzung des Stadtrats in STRB Nr. 999 vom 28. November 2018.

¹⁰¹¹ Vgl. STRB Nr. 674 vom 22. August 2018. Unbeglaubigter Handelsregistrauszug des Vereins Papier bleibt hier, einsehbar unter <https://hra.zh.ch>.

2.10 Entstehung des Konsortiums Sondermülldeponie Kölliken

Beim «Konsortium Sondermülldeponie Kölliken» (SMDK) handelt es sich nicht um eine klassische Beteiligung, da damit kein weiterer eigenständiger Rechtsträger geschaffen wurde. 1977 beschloss der Stadtrat der Stadt Zürich, der in Gründung begriffenen einfachen Gesellschaft «Konsortium Sondermülldeponie Kölliken» beizutreten (STRB Nr. 3122/1977). Der Gründungsvertrag vom 30. Januar 1978 hatte die Finanzierung, den Bau und den Betrieb einer Sondermülldeponie in Kölliken zum Ziel.¹⁰¹² Nach der Schliessung der Deponie zeigte sich 1985 ein erster Sanierungsbedarf, der schliesslich im Entscheid zu einer Gesamtsanierung endete. Der Anteil der Stadt Zürich an den Sanierungskosten beträgt $8 \frac{1}{3}$ Prozent.¹⁰¹³

577

2.11 Beteiligung an der Batrec (Industrie) AG

Eine der ersten und auch aktenkundigen Beteiligungen stellt die Kapitalbeteiligung an der Batrec (Industrie) AG dar. Sie wurde bereits mit STRB Nr. 1189 vom 19. April 1989 eingegangen, betrug 960 000 Franken und berechtigte die Stadt Zürich zur Abordnung von zwei Personen in den Verwaltungsrat. Die Batrec (Industrie) AG hatte zum Ziel, auf dem Gelände der KVA Hagenholz ein Projekt zur Erstellung einer Versuchsanlage für die Aufbereitung von Batterien an die Hand zu nehmen.¹⁰¹⁴ Man kann sich auch bei diesem Vorgang fragen, ob damit öffentliche Aufgaben übertragen wurden. In Anbetracht dessen, dass der Beschluss lang zurückliegt, kann dies aber offengelassen werden.

578

2.12 Zusammenfassend zur Entstehung der Beteiligungen

Im Mittelpunkt der Untersuchungen der PUK ERZ standen die Aktiengesellschaften. Die Stiftung ZAR, der Verein Papier bleibt hier und das Konsortium Sondermülldeponie Kölliken zeigen in ihrer Entstehungsgeschichte keine gewichtigen Mängel.

579

Die rund um ERZ angesiedelten Aktiengesellschaften weisen in ihrer Genese teilweise Mängel auf. Ein wiederholtes Thema ist der Einbezug des Gemeinderats, die generell damit verbundene Informationspolitik, aber auch die Reaktion der verantwortlichen Personen, wenn sie mit solchen Vorhalten, die Mängel aufzeigten, konfrontiert wurden. Besonders

580

¹⁰¹² Vgl. dazu STRB Nr. 804 vom 6. Juli 2011.

¹⁰¹³ Siehe z.B. STRB Nr. 197 vom 1. März 2006.

¹⁰¹⁴ STRB Nr. 1189 vom 19. April 1989.

hervorzuheben sind dabei die Vorgänge rund um die Gründungen der Rolf Bossard AG sowie der ZAV Recycling AG.

3. «Aufsicht» über die Beteiligungen

3.1 Einleitend

Mit der Abkoppelung von öffentlichen Aufgaben auf einen privatrechtlichen Träger (z.B. eine Aktiengesellschaft) gibt die Exekutive die für ihre zentrale Verwaltung typischen Steuerungsmittel aus der Hand. Zu denken ist hier insbesondere an die Dienstaufsicht, aber auch die Budgethoheit usw. Diese Freigabe ist ein bewusster Entscheid und soll eben gerade zur gewünschten Autonomie des externen Rechtsträgers führen. 581

Die Steuerungsmöglichkeiten ergeben sich ab da primär aus dem für den Rechtsträger anwendbaren Privatrecht. Bei den Aktiengesellschaften sind insbesondere die Art. 620 ff. OR einschlägig. Dazu gehört auch eine eigene Rechnungslegung nach Privatrecht. Da diese privatrechtlichen Vorgaben Vorrang vor dem öffentlichen Recht des Kantons und der Stadt Zürich geniessen, darf das kantonale und das kommunale Recht nicht in die Binnenstruktur (Organe und Abläufe) der Aktiengesellschaft legiferierend eingreifen.¹⁰¹⁵ Die Steuerung erfolgt daher seitens der Stadt primär über die Aktionärsrechte sowie über die Vergabe von Leistungsaufträgen. 582

Dieser Vorrang des Privatrechts überlagert das öffentliche Recht, beseitigt aber nicht den Umstand, dass dem Staat bei einer Beteiligung an öffentlichen Unternehmen je nach Konstellation mehrere Rollen zufallen. Er ist Eigner (z.B. als Aktionär), Leistungsbezüger, Gesetzgeber bei der Entstehung der privatrechtlichen Organisation und allenfalls auch schon bei der Bestimmung der öffentlichen Aufgabe, die es zu erfüllen gilt.¹⁰¹⁶ Dazu kommt, dass das Gemeinwesen gegenüber der Bevölkerung die korrekte und zielgerichtete Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu gewährleisten hat. Die vielen «Hüte» können zu Interessenkonflikten führen. 583

¹⁰¹⁵ Vgl. Art. 6 ZGB, Andreas Lienhard/Daniel Kettiger, Arbeitsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Auslagerung von Kantonsspitälem, Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses und Unterstellung unter das Arbeitsgesetz – am Beispiel des Kantons Solothurn, KPM-Schriftenreihe Nr. 6, Bern 2005, S. 5.

¹⁰¹⁶ Andreas Lienhard, Grundlagen der Public Corporate Governance, in: SVVOR, Jahrbuch 2008, S. 49, der folgende Rollen aufzählt: Gesetzgeber, Gewährleister, Regulierer, Besteller und eventuell auch noch Eigner.

Diesen rollenspezifischen Herausforderungen sollte der Staat mit einer übergeordneten Strategie begegnen. Dies geschieht gemeinhin durch ein Beteiligungsmanagement, das unter dem Begriff der Public Corporate Governance (PCG) diskutiert wird.¹⁰¹⁷ Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Handlungsgrundsätze bei der Leitung, Überwachung und Steuerung der staatlichen Unternehmen.¹⁰¹⁸ 584

Die Einflussmöglichkeiten des Staates auf seine Beteiligungen beschlagen insbesondere folgende Themenbereiche:¹⁰¹⁹ 585

- Aussagen zur allgemeinen Stossrichtung und deren Anpassungsmöglichkeiten (Beteiligungsstrategie)
- Strategie für die jeweilige Institution (Eignerstrategie)
- Aussagen über die Besetzung der Organe
- Aussagen über die Mandatierung der Vertretungen in den Eigentümerversammlungen
- Aussagen über das Berichtswesen
- Aussagen über das Verhältnis zwischen den städtischen Organen (Stadtrat, Gemeinderat usw.)

Die aufgezählten Aufgaben obliegen grundsätzlich der Exekutivspitze, in der Stadt Zürich dem Stadtrat. Denn solange die Regierung (Stadtrat) es versäumt, ihre Interessen bei ihren Beteiligungen in Form ihrer Regierungsverantwortung wahrzunehmen, läuft auch die Oberaufsicht des Parlaments ins Leere. «Die Regierung muss sich die Einwirkungs- und Kontrollrechte gegenüber öffentlichen Unternehmen vorbehalten, damit sie ihrer demokratischen Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament nachkommen kann [...]»¹⁰²⁰ Daraus ergibt sich gleichzeitig die Abgrenzung zwischen diesen beiden Organen. Mit der Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe reduzieren sich naturgemäss die Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten des Stadtrats. Dies widerspiegelt sich in der parlamentarischen Oberaufsicht, die durch diese Reduktion entsprechend eine Einschränkung erfährt: Sie muss sich mit der Aufsicht über die Aufsicht, die der Stadtrat gegenüber seinen Beteiligungen wahrnimmt, begnügen. Wenn der Stadtrat seiner Verpflichtung nicht nachkommt, selbst für eine 586

¹⁰¹⁷ Urs Bolz/Andreas Lienhard/Hans Greuter, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften – Möglichkeiten und Grenzen, in: SVVOR, Jahrbuch 2017/2018, S. 75.

¹⁰¹⁸ Vgl. Andreas Lienhard, Grundlagen der Public Corporate Governance, in: SVVOR, Jahrbuch 2008, S. 48 f.

¹⁰¹⁹ Siehe dazu ausführlich Andreas Lienhard, Grundlagen der Public Corporate Governance, in: SVVOR, Jahrbuch 2008, S. 48 f. sowie Urs Bolz/Andreas Lienhard/Hans Greuter, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften – Möglichkeiten und Grenzen, in: SVVOR, Jahrbuch 2017/2018, S. 67 ff.

¹⁰²⁰ Andreas Stöckli, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen, Diss. Bern 2012, S. 225.

stringente Aufsicht besorgt zu sein, läuft die parlamentarische Oberaufsicht ins Leere. Unter dem Regime des alten Gemeinderechts war die Grundlage für die Aufsicht § 108 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 41 lit. e GO. Der Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht über privatrechtliche Organisationen, an denen die Stadt Zürich Anteile hält, ist gemäss Praxis- handbuch zum Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich auf die Ausübung der Mitgliedschaftsrechte durch die Exekutive unter Berücksichtigung der Eignerstrategie be- schränkt.¹⁰²¹ Die Problematik einer unvollständigen Wahrnehmung der Aufsicht von Betei- ligungen und deren Reflex auf die parlamentarische Oberaufsicht hat unlängst die Ge- schäftsprüfungskommission des Ständerats im Zusammenhang mit Untersuchungen rund um die PostAuto AG aufgegriffen.¹⁰²²

Anzufügen bleibt, dass diese Beschränkung der parlamentarischen Oberaufsicht sich le- diglich auf die Begleitung bereits ordnungsgemäss zustande gekommener Beteiligungen beziehen kann. Bei Unregelmässigkeiten in der Entstehung einer Beteiligung steht dem Gemeinderat die übliche Oberaufsicht zu. Unlängst hat der Stadtrat entschieden, sich für die Beschaffung von Software gemeinsam mit anderen Städten an einem dafür eigens ge- schaffenen Verein zu beteiligen. Der Stadtrat argumentiert in dieser Konstellation, es wür- den keine «*bedeutungsvolle öffentlichen Aufgaben*» übertragen und damit sei ein Gemein- deratsbeschluss entbehrlich. Der Stadtratsbeschluss zitiert dabei N 523 von Saile/Burg- herr/Loretan.¹⁰²³ Die zitierte Note unterscheidet jedoch nicht zwischen bedeutungsvollen und nicht bedeutungsvollen öffentlichen Aufgaben.¹⁰²⁴ An dieser Stelle kann aber offenge- lassen werden, ob es für diese Beteiligung eines Beschlusses bedurft hätte, da diese Be- urteilung nicht Teil des PUK-Auftrags ist. Eine zweite Anmerkung bezieht sich auf die wei- teren vertraglichen Verbindungen, wie z. B. die Leistungsvereinbarungen zwischen der Stadt und «ihren» Beteiligungen. Hinsichtlich solcher Vorgänge sind der parlamentarischen Oberaufsicht die üblichen Grenzen gesetzt.

587

¹⁰²¹ Dazu eingehend Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 279. Vgl. hierzu auch Georg Müller, Parlamentarische Oberaufsicht im Bund in: Parlament, 1/2016, 19. Jahrgang.

¹⁰²² Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. November 2019, insbesondere S. 15 ff.

¹⁰²³ STRB Nr. 959 vom 5. November 2014.

¹⁰²⁴ Der Stadtrat wendet in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ erneut ein, dass es nach dem Willen des Verfassungsgebers sehr wohl um die Frage gehe, ob es sich um einen bedeutungs- vollen Entscheid handle und ob solcher schwer wieder rückgängig zu machen sei. Damit sei selbstverständlich auch die Frage verbunden, ob es bei der Übertragung um eine bedeutende oder weniger bedeutende öffentliche Aufgabe gehe. (Stellungnahme des Stadtrats vom 19 August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 587). Zur von der PUK ERZ abweichenden Einschätzung dazu sei auf N 519 dieses Berichts verwie- sen.

3.2 Situation vor Erlass der städtischen Richtlinien

Der Stadtrat hat mit STRB Nr. 941 (2019) vom 30. Oktober 2019 ein Beteiligungsmanagement erlassen. Dieses ist behördenverbindlich.¹⁰²⁵ Vor dem Erlass dieser Bestimmungen gab es punktuelle Bemühungen, deren Ursprünge im Jahr 2004 zu finden sind.

588

3.2.1 Die GPK-Untersuchung zur Swisspower AG (2004)

Das Problem wurde erstmals im Nachgang zur von der GPK durchgeführten Untersuchung «über die Spezialprüfung der Beziehungen zwischen der Stadt und der Swisspower AG» erkannt. Dabei kamen unter anderem Interessenkonflikte von Personen zu Sprache, die gleichzeitig bei der Stadt angestellt waren und in Gremien der erwähnten Aktiengesellschaft Einsitz nahmen.¹⁰²⁶ Der Anstoss kam aus dem Gemeinderat und zeigt bereits in aller Deutlichkeit die organisationsrechtliche Schwachstellen auf, die bei Beteiligungen auftreten können, wenn nicht gewisse Vorkehrungen getroffen werden oder eine kritische Begleitung ausbleibt. Im Nachgang zum Bericht überwies der Gemeinderat am 8. Dezember 2004 eine für dringlich erklärte Motion der GPK. Sie forderte den Stadtrat auf, ein Reglement über den Einsitz städtischer Vertreterinnen und Vertreter in Verwaltungsräten zu unterbreiten, insbesondere auch zur «*Vermeidung von problematischen Verflechtungen.*»¹⁰²⁷

589

3.2.2 Erste Versuche einer einheitlichen Administration (2007)

Eine zweite Auseinandersetzung mit den Beteiligungen erfolgte mit STRB Nr. 468 vom 9. Mai 2007. Der Stadtratsbeschluss basiert auf den Resultaten einer der Arbeitsgruppen des Projekts «Führungsmodell Stadtrat Zürich». In der Arbeitsgruppe war kein juristisches Fachwissen vertreten. Der Stadtratsbeschluss fokussiert weitgehend auf eine einheitliche Administrierung und lässt eine staatsorganisatorische und damit übergeordnete Problemerkennung hinsichtlich Lenkung der Beteiligungen usw. vollständig vermissen. Er ist in Form einer Arbeitshilfe, aber nicht als Handlungsanweisung ausgestaltet.¹⁰²⁸ Da ist von «praxisnahen Vorgaben» die Rede oder davon, dass die Beteiligungen von strategisch-politischer

590

¹⁰²⁵ Art. 2 der Richtlinien zum städtischen Beteiligungsmanagement.

¹⁰²⁶ Bericht der GPK über die Spezialprüfung der Beziehungen zwischen der Stadt und der Swisspower AG vom November 2004.

¹⁰²⁷ GRB Nr. 3620 vom 17. November 2004, Motion der GPK, Städtische Abordnungen in Verwaltungsräten, Erlass eines Reglements, GR Nr. 2004/597.

¹⁰²⁸ STRB Nr. 468 vom 9. Mai 2007.

Bedeutung seien und der Erreichung eines politischen Ziels dienen. Gemäss den Abklärungen der AU Poledna war dieser Stadtratsbeschluss in der Stadtverwaltung relativ unbekannt.¹⁰²⁹ Dazu kommt, dass die steuernden Elemente, die überhaupt nur bedingt funktionierten, auf einer zu tiefen Ordnungsebene (Departemente und Dienstabteilungen) angesiedelt wurden.¹⁰³⁰ Zum Vergleich: Die Stadt Luzern erliess bereits 2004 ein Reglement für ein Beteiligungscontrolling.¹⁰³¹ Es ist für die PUK ERZ wenig nachvollziehbar, dass sich eine stadtübergreifende Arbeitsgruppe mit Beteiligungen befasst, ohne die damit verbundene staatsorganisatorische Komponente miteinzubeziehen. Dies hätte sich im Nachgang zu den Erkenntnissen der GPK-Untersuchung zur Swisspower AG eigentlich angeboten, welche die staatsorganisatorischen Problemstellen bereits aufgegriffen hatte, die sich bei einer städtischen Beteiligung manifestieren können.

3.2.3 Ver(w)irrungen rund um die VVD (2008 bis 2013)

In der Zwischenzeit hatte der Stadtrat die im Nachgang zur GPK-Untersuchung eingereichte Motion bearbeitet. Mit STRB Nr. 1155 vom 24. September 2008 legte der Stadtrat einen Entwurf für eine Verordnung über städtische Vertretungen in Drittinstitutionen vor. Der Gemeinderat lehnte diese Vorlage am 17. März 2010 ab. Am 14. April 2010 erliess der Stadtrat in eigener Kompetenz eine Verordnung über städtische Vertretungen in Organen von Drittinstitutionen (VVD).¹⁰³² Der Gemeinderat zog daraufhin die Kompetenz zum Erlass wieder an sich und beschloss die VVD am 10. Juli 2013. Diese Wirren rund um den Erlass der VVD machen deutlich, dass die Steuerung der Beteiligungen ein heikles politisches Feld darstellt. Die VVD installiert in ihrem Artikel 11¹⁰³³ den Informationsfluss zwischen städtischer Beteiligung, Stadtverwaltung und den ständigen Kommissionen des Gemeinderats. Die RPK und die GPK erhalten einmal jährlich Einblick in die publizierten Berichte und kön-

591

¹⁰²⁹ AU Poledna, N 100. In seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht führt der Stadtrat aus, es sei zu präzisieren, dass es sich nicht um einen relativ unbekanntem Stadtratsbeschluss handle (Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERU zu N 590 und N 628). Die PUK ERZ gibt hier die Einschätzung der AU Poledna in deren N 100 wieder, die vom Stadtrat im Rahmen der AU Poledna unwidersprochen geblieben ist.

¹⁰³⁰ Vgl. hierzu auch der AU Poledna, N 102.

¹⁰³¹ Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling (RBBC) vom 5. Februar 2004.

¹⁰³² Verordnung der Stadt Zürich über städtische Vertretungen in Organen von Drittinstitutionen vom 10. Juli 2013 (VVD; AS 177.300).

¹⁰³³ Vgl. die Entwicklung des Wortlauts von Art. 11 VVD.

nen Rückfragen stellen. Zeitgleich zum Seilziehen um den Erlass der VVD kamen zahlreiche städtische Beteiligungen hinzu – allein rund um ERZ entstanden zu dieser Zeit wie erwähnt fünf Aktiengesellschaften unterschiedlicher Ausgestaltung.

Die Regelung der VVD war ein erster Schritt. Die vorliegenden Ausführungen zeigen jedoch, dass diese Regelung allein zahlreiche Aspekte eines wie obenstehend in N 585 dargelegten Beteiligungsmanagements nicht zu erfüllen vermag.¹⁰³⁴

592

3.2.4 Handhabung der Vertretungen durch die Stadt bei den Beteiligungen von ERZ

Die VVD unterscheidet zwischen abgeordneten und zu wählenden Vertretungen. Der Stadtrat wählt die abgeordneten Vertretungen und unterbreitet Vorschläge für die zu wählenden Vertretungen.¹⁰³⁵ Der Stadtrat berücksichtigt bei seiner Auswahl in erster Linie fachliche Kompetenz, Zuständigkeit für das betreffende Aufgabengebiet und zeitliche Verfügbarkeit.¹⁰³⁶ Entscheidend sind daher fachliche Aspekte und nicht die politische Ausrichtung. Die Abordnungen und Beteiligungen führt der Stadtrat in seinen jeweiligen Beschlüssen zu den städtischen Vertretungen in Drittinstitutionen auf oder nach.

593

Das Abordnungsrecht des Stadtrats kann unmittelbar aus Art. 53 Abs. 2 GO abgeleitet werden. Das Vorschlagsrecht dagegen dürfte sich einzig auf die Bestimmung in der VVD stützen. Diesbezüglich kann man sich fragen, was gelten soll, wenn eine Gesellschaft den Wahlvorschlägen nicht folgt, insbesondere da die Gesellschaftsinteressen vorgehen. Das Wahlvorschlagsrecht ist daher im Hinblick auf die «übergeordneten» zivilrechtlichen Bestimmungen kein überzeugendes Steuerinstrument. Richtigerweise wäre dieses Vorschlagsrecht des Stadtrats in den Statuten der jeweiligen Gesellschaft vorzusehen.¹⁰³⁷

594

¹⁰³⁴ So auch AU Poledna, N 91, in der die VVD als «sehr lückenhaft» bezeichnet wird.

¹⁰³⁵ Art. 7 VVD.

¹⁰³⁶ Art. 5 Abs. 1 VVD.

¹⁰³⁷ Zur Fragestellung, ob Abordnungen Weisungen erteilt werden dürfen, verneinend Stöckli, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen, Diss. Bern 2012, S. 470.

Ein Blick auf die Beteiligungen des ERZ ergibt folgendes Bild:

- Bei der FWZAG wählt die Generalversammlung den Verwaltungsrat. Er besteht aus drei oder mehr Mitgliedern.¹⁰³⁸
- Bei der BGZAG wählt die Generalversammlung den Verwaltungsrat. Er besteht aus drei bis fünf Mitgliedern.¹⁰³⁹
- Bei der ZAV AG wählt die Generalversammlung den Verwaltungsrat. Er besteht aus fünf bis neun Mitgliedern.¹⁰⁴⁰
- Bei der ZAV Recycling AG wählt die Generalversammlung den Verwaltungsrat. Er besteht aus fünf bis neun Mitgliedern.¹⁰⁴¹
- Bei der HHKW Aubrugg AG wählt die Generalversammlung den Verwaltungsrat. Er besteht aus einem oder mehreren Mitgliedern.¹⁰⁴²
- Bei der RBAG wählt die Generalversammlung den Verwaltungsrat. Er besteht aus einem oder mehreren Mitgliedern.¹⁰⁴³
- Beim Verein Papier bleibt hier wählt die Generalversammlung den Vorstand. Er besteht aus sieben Mitgliedern, wobei die Stadt Zürich mit vier Sitzen vertreten ist.¹⁰⁴⁴ Dies stellt gemäss Verwaltungsgericht des Kantons Zürich aber keine Abordnung dar.¹⁰⁴⁵
- Der Stiftungsrat der Stiftung ZAR ergänzt und wählt sich selbst.¹⁰⁴⁶

Daraus ergibt sich, dass dem Stadtrat bei sämtlichen Vertretungen lediglich ein Vorschlagsrecht zukommt bzw. vor Erlass der VVD auch diesbezüglich keinerlei Steuerung erfolgen konnte. Abordnungen und damit direkt von der Stadt ernannte Vertretungen gibt es nicht.¹⁰⁴⁷ Diese hat sich der Stadtrat im Rahmen der Gründungsvorgänge bei den Aktiengesellschaften auch nicht statuarisch ausbedungen, obwohl dies der weitaus bessere und richtigere Weg gewesen wäre.

¹⁰³⁸ Art. 14 der Statuten der Fernwärme Zürich AG.

¹⁰³⁹ Art. 14 der Statuten der Biogas Zürich AG (Stand bei der Gründung).

¹⁰⁴⁰ Art. 10 und 17 der Statuten der ZAV AG (Stand bei der Gründung).

¹⁰⁴¹ Art. 10 und 17 der Statuten der ZAV Recycling AG (Stand bei der Gründung).

¹⁰⁴² Art. 9 und Art. 12 der Statuten der HHKW Aubrugg AG (Stand bei der Gründung).

¹⁰⁴³ Art. 8 und Art. 14 der Statuten der Rolf Bossard AG (Stand bei der Gründung).

¹⁰⁴⁴ Ziff. 5.2.3 und Ziff. 5.3.3 der Statuten des Vereins Papier bleibt hier (Stand bei der Gründung).

¹⁰⁴⁵ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 8. Mai 2013, E. 4.4.5 (VB.201200694).

¹⁰⁴⁶ Art. 6 und Art. 7 des Stiftungsstatuts der Stiftung ZAR.

¹⁰⁴⁷ Vgl. hierzu STRB Nr. 1572 vom 5. Dezember 2012 zur ZAV AG, der fälschlicherweise in seinem Titel von einer «Abordnung» spricht, obwohl es sich dann lediglich um einen Wahlvorschlag handelt. Derselbe Fehler findet sich in STRB Nr. 2075 vom 15. Dezember 2010.

Der Unterscheidung zwischen Abordnungen und Vorschlagsrecht hat zusätzlich zum Grad der Mitbestimmung eine erhebliche Bedeutung hinsichtlich der Haftung, aber auch der Interessenwahrung der Stadt.¹⁰⁴⁸ Nach herrschender Lehre haben in die betreffende Gesellschaft gewählte Vertretungen den Interessen der Gesellschaft den Vorrang zu geben. Anders bei den vom Stadtrat abgeordneten Vertretungen. Diese müssen Weisungen befolgen.¹⁰⁴⁹

597

In diesem Zusammenhang stellt sich sodann die grundsätzliche Frage, ob ein Vorschlagsrecht seitens des Stadtrats überhaupt wahrgenommen werden soll, und wenn ja, nach welchen Kriterien eine Person zum Vorschlag ausgewählt werden soll. Grundlegend kritisch erachtet wird die Entsendung von Mitgliedern der Exekutive. Es ist schwer vereinbar, die Führung eines Unternehmens mitzuverantworten und gleichzeitig der beaufsichtigenden Behörde des Unternehmens anzugehören.¹⁰⁵⁰ Im Zusammenhang mit den Beteiligungen von ERZ steht ein solcher Fall auch nicht zur Diskussion, da kein Stadtratsmitglied jemals Einsitz in ein Aufsichtsgremium genommen hat. Nicht unüblich ist es, Mitarbeitende der Verwaltung zu entsenden. Doch auch hier ist ein möglicher Interessenkonflikt bereits systemisch angelegt, da diese den Vorgaben der Dienstabteilung bzw. des Stadtrats und parallel dazu den Unternehmenszielen der betreffenden Gesellschaft verpflichtet sind.

598

Die Vertretungen für die Stadt Zürich in den erwähnten Gesellschaften nahmen ausschliesslich obere Kader der Dienstabteilung ERZ wahr, teilweise auch über ihre Pensionierung hinaus. Personen mit Rechtskenntnissen wurden von ERZ nicht für Verwaltungsratsmandate in Betracht gezogen, was sich aus den auf dem Internet einsehbaren und nicht beglaubigten Handelsregisterauszügen der Gesellschaften ergibt. Den juristisch gebildeten Personen kam allenfalls die Funktion zu, das jeweilige Sekretariat zu führen. Urs Pauli dazu in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ: *«Ich hatte ja vier Juristen im ERZ, die hatten ja natürlich auch immer das Gefühl, ja, ich muss ein Verwaltungsratsmandat haben, und jedes Mal, wenn ein Verwaltungsratsmandat neu besetzt wurde, hatten die natürlich Ansprüche. Ich habe gesagt: «Vergiss es.» Das brauche ich nicht. Ich habe das auch intern so gehandhabt, nicht nur nach aussen.»*¹⁰⁵¹

599

¹⁰⁴⁸ Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 551.

¹⁰⁴⁹ Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 555 ff.

¹⁰⁵⁰ Stellvertretend hierzu Urs Bolz/Andreas Lienhard/Hans Greuter, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften – Möglichkeiten und Grenzen, in SVVOR, Jahrbuch 2017/2018, S. 104.

¹⁰⁵¹ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 978 bis 982.

Die Vertretungssituation in den Beteiligungen rund um ERZ zeigen letztlich eine maximale und ungeteilte Einflussnahme durch die Dienstabteilung und insbesondere durch deren Direktor Urs Pauli, der selbst in fünf Beteiligungen Einsitz genommen hat.¹⁰⁵² Damit bestehen, wie in der AU Poledna festgehalten, «*permanente und nicht auflösbare Interessenskollisionen*», die dazu führen, dass bei einer Delegation von zwei oder mehreren Personen «*die städtischen Hierarchien faktisch mit den VR transponiert werden, was dem Grundsatz der Gleichheit der Mitglieder im VR widerspricht.*»¹⁰⁵³ Offensichtlich erblickte man weder seitens der Dienstabteilung, noch seitens der Departementsführung und des Stadtrats ein Problem darin. Zwar enthält die VVD eine Bestimmung für auftauchende Interessenskollisionen und eine Ausstandsbestimmung. Diese bleiben aber «zahnlos», wenn die Interessenskollisionen bereits systemisch angelegt sind und dies nicht grundlegend reflektiert wird.

Die Problematik der Interessenskollisionen hat sich im Kontext der «Beteiligungen von ERZ» durch weitere Besonderheiten massgeblich verschärft. So weisen die BGZAG und die FWZAG ein dichtes Netz von vertraglichen Beziehungen mit der Stadt Zürich bzw. mit ERZ selbst auf. Dabei geht es nicht nur um Nebenpunkte: Es handelt sich um Mietverträge, Vereinbarungen über Supportleistungen u. a. m. Den Betriebsführungsvertrag der FWZAG mit der Stadt Zürich, vertreten durch ERZ, ist beispielsweise vom Verwaltungsratspräsidenten der Fernwärme Zürich AG unterschrieben, nur unterschreibt er hier in seiner Rolle als Mitarbeiter von ERZ für die Stadt Zürich.¹⁰⁵⁴

In jüngerer Zeit ist die Stadt jedoch bestrebt, diesen Interessenskollisionen Rechnung zu tragen, was unter den Gesichtspunkten der dargelegten Grundsätze einer Public Corporate Governance zu begrüssen ist. Mit Beschluss vom 2. Oktober 2019 nahm der Stadtrat sein Vorschlagsrecht im Zusammenhang mit der BGZAG wahr und schlug zwei externe Personen vor.¹⁰⁵⁵

Mit einer Medienmitteilung unter dem Titel «Neue Verwaltungsrätinnen in ERZ-Beteiligungen» teilte ERZ am 19. Dezember 2019 mit: «*Die städtische Dienstabteilung ERZ Entsorgung + Recycling Zürich ist an mehreren Unternehmen beteiligt, mit denen sie eng zusammenarbeitet und in deren Verwaltungsräten sie Anrecht auf einen oder mehrere Sitze hat. Um Interessenkonflikte zu reduzieren, hat ERZ entschieden, dass die Dienstabteilung in*

¹⁰⁵² Biogas Zürich AG, Rolf Bossard AG (inkl. Präsidium), ZAV Recycling AG (inkl. Präsidium), HHKW Aubrugg AG sowie im Vorstand des Vereins Papier bleibt hier.

¹⁰⁵³ AU Poledna, N 142.

¹⁰⁵⁴ Betriebsführungsvertrag zwischen der Fernwärme Zürich AG und der Stadt Zürich (ERZ) vom 30. Mai 2011.

¹⁰⁵⁵ STRB Nr. 889 vom 2. Oktober 2019 betr. Biogas Zürich AG.

jedem Verwaltungsrat in der Regel nur noch mit einer Person vertreten ist. Für die Verwaltungsräte der Biogas Zürich AG, der Fernwärme Zürich AG und der HHKW Aubrugg AG wurden darum Fachpersonen von ausserhalb der Stadtverwaltung gesucht, da ERZ jeweils bereits vertreten ist.»¹⁰⁵⁶ Bemerkenswert ist die Behauptung, ERZ sei «an mehreren Unternehmen beteiligt». Das ist falsch; beteiligt ist die Stadt Zürich. Dann wird ausgeführt, dass ERZ den Entscheid getroffen habe. Dem steht Art. 7 Abs. 1 VVD entgegen: «Der Stadtrat ist das Wahlorgan für sämtliche städtischen Abordnungen und bestimmt die Wahlvorschläge für städtische Vertretungen.»

3.2.5 Die Vertretung des Aktienkapitals

An das in der Ära Urs Pauli vorherrschende Verständnis einer ausschliesslich durch die «Muttergesellschaft» auf die Beteiligungen Einfluss nehmende Dienstabteilung schliesst auch die Vertretung des Aktienkapitals an. Urs Pauli entsandte hierzu meist eine Juristin oder einen Juristen: «Meistens hat man einen Juristen genommen. Der musste ja nur das Aktienkapital vertreten, mehr nicht.»¹⁰⁵⁷ Diese Aussage deutet nicht auf eine aktive Steuerung hin, und auch hier ist kein Einfluss oder keine aktive Ausübung der Aktionärsrechte seitens des Departements bzw. des Stadtrats erkennbar. Man überliess diesen Vorgang einfach der Dienstabteilung.

604

Es sind aber auch Konstellationen aktenkundig, wo das Aktionariat überhaupt nicht durch einen mandatierten «Dritten» wahrgenommen wurde. Gemäss den vorgelegten Protokollen der Generalversammlungen der FWZAG erfolgte in der Praxis zwar eine Beschlussfassung durch die GV, welche als Universalversammlung durchgeführt wurde. Es nahmen jedoch nur Mitglieder des VR an der GV teil, weshalb sich die Frage einer unzulässigen Doppelvertretung stellt. Dabei wurde auch über die Gewinnverwendung Beschluss gefasst.¹⁰⁵⁸ Eine abschliessende Beschlussfassung des VR anstelle der GV über die Gewinnverwendung würde dem OR widersprechen.¹⁰⁵⁹ Solche Konstellationen zeigen eine nur rudimentäre, wenn nicht sogar inadäquate Ausübung der Aktionärsrechte. Damit läuft auch die daran anknüpfende parlamentarische Oberaufsicht ins Leere.

605

¹⁰⁵⁶ Medienmitteilung ERZ vom 19. Dezember 2019.

¹⁰⁵⁷ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeile 2260.

¹⁰⁵⁸ Z. B. Protokoll der GV der Fernwärme Zürich AG vom 7. Mai 2012 oder z. B. auch Protokoll der GV der Fernwärme Zürich AG vom 7. Mai 2013.

¹⁰⁵⁹ Vgl. Art. 698 OR.

Zum Vergleich: Für die Erdgas Zürich AG wurde bereits 2011 per Stadtratsbeschluss ein Aktienvertreter abgeordnet. Es handelt sich um den Abteilungsleiter der Vermögensverwaltung des Finanzdepartements.¹⁰⁶⁰ Die Vertretung des Aktienkapitals durch ein anderes Departement ist eine der Möglichkeiten, Interessenskonflikte zu vermeiden. 606

3.2.6 Stabsmitarbeitende

3.2.6.1 Stockende Informationsflüsse

Auf Departementsstufe sind jedoch bereits relativ früh Bemühungen bei Stabsmitarbeitenden auszumachen, die auf die Beteiligungen rund um ERZ fokussieren. Der Departementscontroller führte im Rahmen seiner Einvernahme vor der PUK ERZ aus, dass er jährlich bemüht gewesen sei, die Geschäftsberichte der «Beteiligungen von ERZ» erhältlich zu machen, dies ihm Urs Pauli jedoch verwehrt habe mit der Begründung, diese Beteiligungen gingen das Departement nichts an. Der Departementscontroller führte aus: *«Jedes Mal musste ich zur Vorsteherschaft und sagen: «Sag es Urs, bitte, ich muss das einfach abliefern.» Ruth Genner nannte das «Stäcklikrieg.»* Es sei jedes Jahr dasselbe gewesen und erst seit zwei Jahren (ca. 2017) würde er diese erhalten.¹⁰⁶¹ 607

3.2.6.2 Eine Zertifikatsarbeit mit einer umfassenden Analyse (2013–2014)

Im Rahmen eines Studienlehrgangs erstellte eine Mitarbeiterin des Departementssekretariats eine Zertifikatsarbeit mit dem Titel «Beteiligungen von Entsorgung + Recycling Zürich – Analyse und Empfehlungen für deren Begleitung». Aus den fundierten Abklärungen, unter Einbezug der einschlägigen Fachliteratur, resultieren folgende Empfehlungen: 608

- Implementierung eines Beteiligungscontrollings auf Stufe Departement
- aktives Beteiligungscontrolling des Stadtrats mit Strategie- und Leistungsvorgaben usw.
- aktive Wahrnehmung der Aktionärsrechte durch Exekutive bzw. VTE
- Ziel und Zweck der RBAG abzuklären¹⁰⁶²

¹⁰⁶⁰ STRB Nr. 181 vom 9. Februar 2011.

¹⁰⁶¹ EV PUK ERZ des Departementscontrollers, Zeilen 928–931.

¹⁰⁶² Zertifikatsarbeit der Mitarbeiterin Departementssekretariat vom November 2013.

Zusätzlich weist die Arbeit auf die submissionsrechtliche Problematik bei den «Beteiligungen des ERZ» hin. Die Arbeit datiert vom November 2013. Sie wurde der damaligen VTE Ruth Genner, dem Departementssekretär und Urs Pauli zur Verfügung gestellt. 609

Ruth Genner sagte in ihrer Einvernahme vor der PUK ERZ zu dieser Arbeit: «Das wurde im Stadtrat nie diskutiert. Wir kamen nicht einmal bis in die GL in dieser Zeit. Ich glaube, das war kurz bevor ich ging, als diese Resultate bekannt waren. Das wäre etwas gewesen, das man hätte aufgreifen müssen. Der einzige, der auch noch davon gewusst hat, war der Departementssekretär.»¹⁰⁶³ 610

Diese Aussage stimmt nur bedingt. Es ist richtig, dass das Departementssekretariat von dieser Arbeit Kenntnis hatte, jedoch auch Urs Pauli. Dieser griff die Arbeit und deren Erkenntnisse im Rahmen eines Workshops der Geschäftsleitung ERZ im März 2014 auf, lehnte aber die Idee eines auf Departementsstufe angesiedelten Beteiligungscontrollings ab.¹⁰⁶⁴ Als Folge davon erstellte der Fachleiter Unternehmenscontrolling einen Projektantrag für die Einführung eines Projektcontrollings. Auch er gelangte damit in Kenntnis der genannten Arbeit, zumal sich sein von ihm erstellte Projektantrag darauf stützt.¹⁰⁶⁵ 611

3.2.7 Ausarbeitung eines Beteiligungscontrollings durch ERZ (2015)

Nach seinem Amtsantritt als VTE beauftragte Filippo Leutenegger im Januar 2015 Rechtsanwalt B mit einer Lagebeurteilung hinsichtlich der Beteiligungen.¹⁰⁶⁶ Er tat dies gemäss eigenen Aussagen, weil ihm bei der Corporate Governance von ERZ «nicht wohl» gewesen sei und alles an Urs Pauli gegangen habe.¹⁰⁶⁷ 612

Rechtsanwalt B und Filippo Leutenegger kannten sich schon länger. Sie waren zeitgleich Verwaltungsräte in zwei Aktiengesellschaften. Ein paar Tage nachdem Filippo Leutenegger Verwaltungsratspräsident einer anderen Aktiengesellschaft geworden war, berief er Rechtsanwalt B dort zum Konzernanwalt.¹⁰⁶⁸ 613

Anfangs 2015 begann eine Arbeitsgruppe bestehend unter anderem aus Urs Pauli, dem für die Finanzen zuständigen GL-Mitglied und dem Fachleiter Unternehmenscontrolling ERZ, 614

¹⁰⁶³ EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeilen 594–597.

¹⁰⁶⁴ AU Poledna, N 108 f.

¹⁰⁶⁵ Projektantrag für die Einführung eines Beteiligungsmanagements vom 20. Mai 2014.

¹⁰⁶⁶ E-Mail Rechtsanwalt B an ERZ vom 8. Februar 2015.

¹⁰⁶⁷ EV PUK ERZ von Filippo Leutenegger, Zeilen 185–195.

¹⁰⁶⁸ Handelsregisterauszüge der besagten Firmen sowie Zeitungsmeldung in der NZZ vom 20. Januar 2012.

begleitet durch Rechtsanwalt B, mit den Arbeiten und erarbeiteten im ersten Quartal Grundlagen für ein Beteiligungsmanagement. Parallel zum Beteiligungsmanagement wurde mit Rechtsanwalt B noch an einem weiteren Vorprojekt gearbeitet, bei dem eine Ausgliederung von ERZ in eine öffentlich-rechtliche Anstalt ins Auge gefasst wurde. Dieses Parallelprojekt wurde in der Präsentation vom Workshop im März 2015 als «Parallelprojekt (Urs)» ausgewiesen.¹⁰⁶⁹ Nach einer weiteren Sitzung vom 26. März 2015 schrieb Rechtsanwalt B eine E-Mail an Urs Pauli. Daraus geht u. a. hervor: «*Wir hatten uns ja am 26. März in Zürich mit Ihren GL-Mitgliedern getroffen, und ich hatte seither auch mit FL Kontakt. FL möchte, dass wir wie geplant weitermachen, und er möchte insbesondere die Auslagerungsidee weiterverfolgen.*»¹⁰⁷⁰ Urs Pauli antwortet darauf wie folgt: «*Ich denke es macht Sinn, zuerst das Beteiligungscontrolling zu erledigen und dann das Projekt „Auslagerung“ in Absprache mit FL effektiv zu starten.*»¹⁰⁷¹ Am 16. Juni 2015 präsentierte dann die Arbeitsgruppe zusammen mit Rechtsanwalt B ihre Ergebnisse dem VTE.¹⁰⁷² An dieser Sitzung war gemäss Filippo Leutenegger auch der Departementssekretär dabei.¹⁰⁷³

Aus einer E-Mail vom 19. Juni 2015 vom für die Finanzen zuständigen GL-Mitglied an den Fachleiter Unternehmenscontrolling ERZ und den Leiter Entwicklung/Innovation ERZ im Nachgang zur Sitzung mit dem VTE geht dann hervor, dass der VTE keinen Auftrag für eine Auslagerung erteilen werde, da die politischen Bedingungen dafür zur Zeit nicht gegeben seien. Hingegen – so die E-Mail – habe der VTE ein paar Änderungswünsche an den Dokumenten zum Beteiligungscontrolling angebracht, die Rechtsanwalt B schon eingearbeitet habe.¹⁰⁷⁴ Mit einer E-Mail vom 9. Juli 2015 ersuchte das für die Finanzen zuständige GL-Mitglied Rechtsanwalt B um Rechnungsstellung und bedankte sich für die «*sehr angenehme Zusammenarbeit*».¹⁰⁷⁵ Das Honorar für die Beratung und Begleitung betrug insgesamt 33 457 Franken. Am 3. Juli 2015 verabschiedete die GL ERZ schliesslich zu den Beteiligungen eine Anweisung unter dem Titel «Corporate Governance, Richtlinie für Beteiligungen», die auf den 1. August 2015 in Kraft trat.¹⁰⁷⁶

Zum Ablauf und zum Inhalt des Projekts äusserten sich sowohl Urs Pauli als auch Filippo Leutenegger in ihren Einvernahmen vor der PUK ERZ. Filippo Leutenegger sagte dazu:

¹⁰⁶⁹ Präsentation GL-Workshop zu Beteiligungen vom 9. März 2015.

¹⁰⁷⁰ E-Mail Rechtsanwalt B an Urs Pauli vom 14. April 2015.

¹⁰⁷¹ E-Mail Rechtsanwalt B an Urs Pauli vom 14. April 2015.

¹⁰⁷² Sitzungseinladung für die vorbereitende Sitzung vom 16. Juni 2015.

¹⁰⁷³ EV PUK ERZ von Filippo Leutenegger, Zeile 1447.

¹⁰⁷⁴ E-Mail für Finanzen zuständiges GL-Mitglied an Fachleiter Unternehmenscontrolling ERZ und Leiter Entwicklung/Innovation ERZ vom 19. Juni 2015.

¹⁰⁷⁵ E-Mail für Finanzen zuständiges GL-Mitglied an Rechtsanwalt B vom 9. Juli 2015.

¹⁰⁷⁶ Corporate Governance, Richtlinie für Beteiligungen der GL ERZ vom 3. Juli 2015.

615

616

«Aber das ging dann völlig daneben. Denn einerseits hat [Rechtsanwalt B] den Auftrag auch ein wenig falsch verstanden, weil er dann mit dem Vorschlag kam, das müsse man privatisieren. Da sagte ich «das müssen wir gar nicht diskutieren». Und andererseits mauerte Herr Pauli natürlich, wo er nur konnte, um keine Informationen herauszugeben. Das ging dann nicht. Das haben wir dann schnell abgebrochen, das hat dann gar nicht geklappt.»¹⁰⁷⁷ In seiner Einvernahme im Rahmen der AU Poledna sagte er: «Nach einer relativ kurzen Zeit ist er aufgelaufen und teilte mir mit, er könne mit Herrn Pauli nicht weiterarbeiten und habe auch zu wenig Erfahrung in der öffentlichen Verwaltung. Ich erteilte Herrn Pauli danach den Auftrag, die verschiedenen Problemfelder und Beteiligungen zu analysieren und einen Bericht zu erstellen. Dies dauerte dann aber trotz mehrmaliger Ermahnungen sehr lange. Eine Eignerstrategie wurde mir nie vorgelegt. Offenbar hat Urs Pauli intern eine erstellt. Bis vor Kurzem habe ich diese aber nicht gesehen. [Der damalige Direktor ad interim] hat mir diese kürzlich gezeigt. Ich habe diese dann sogleich für ungültig erklärt, da ich diese nicht abgesehnet habe.»¹⁰⁷⁸

Im Nachgang zur Einvernahme vor der PUK ERZ fügte Filippo Leutenegger an: «Eigentlicher Gegenstand des Auftrags waren jedoch Abklärungen zur «Corporate Governance». Daraus resultierten Richtlinien für Beteiligungen, die von ERZ auf 1. August 2015 in Kraft gesetzt wurden. Insoweit zeigte der Auftrag Wirkung.»¹⁰⁷⁹ Der Bericht der AU Poledna hält in diesem Zusammenhang fest, dass diese Richtlinien nicht mit dem VTE abgeglichen worden seien.¹⁰⁸⁰ Dem steht jedoch die Anmerkung von Filippo Leutenegger im Nachgang zu seiner Befragung entgegen sowie der oben zitierte E-Mail-Verkehr zwischen dem für die Finanzen zuständigen GL-Mitglied und Rechtsanwalt B.

Urs Pauli sagte in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ, Filippo Leutenegger habe die Zertifikatsarbeit erhalten,¹⁰⁸¹ was Filippo Leutenegger wiederum verneinte.¹⁰⁸² Die Zusammenarbeit mit Rechtsanwalt B schilderte Urs Pauli wie folgt: «Dann fanden Sitzungen statt mit [Rechtsanwalt B] in der Geschäftsleitung und da können Sie nun aber jeden in der Geschäftsleitung fragen, aber jeden, das waren übrigens wahnsinnig spannende Gespräche, die wir mit ihm hatten. Es ging auch sehr schnell vorwärts. Er arbeitete auch mit [dem

¹⁰⁷⁷ EV PUK ERZ von Filippo Leutenegger, Zeilen 935–940.

¹⁰⁷⁸ EV AU Poledna von Filippo Leutenegger, Frage 13.

¹⁰⁷⁹ Ergänzungen zur Befragung von Filippo Leutenegger vom 19. November 2019.

¹⁰⁸⁰ AU Poledna, N 104.

¹⁰⁸¹ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 948–950.

¹⁰⁸² EV PUK ERZ von Filippo Leutenegger, Zeile 957.

Fachleiter Unternehmenscontrolling ERZ] zusammen und mit [dem Leiter Entwicklung/Innovation ERZ], und zwar sehr aktiv und sehr gut. Ich hatte mit ihm absolut keine Differenzen, ganz im Gegenteil. Dann ist Folgendes passiert. Dann kommt [Rechtsanwalt B] eines Tages zu mir und sagt: «Herr Pauli, wissen Sie was, bei dieser ganzen Eignerstrategie, die wir jetzt da aufgestellt haben, fällt mir etwas auf: Das geht so eigentlich gar nicht. Im Prinzip müssten wir etwas ganz anderes machen. Man müsste das ERZ privatisieren.» Mit privatisieren meint er ausgliedern. Das müsse man ausgliedern. Dann sagte ich: «Politisch ist das nicht machbar, da kriegen wir nie eine Mehrheit für so etwas.» «Ja, das muss man probieren und wir haben das mit den Spitälern auch gemacht.» Dann erzählte er mir, wo er überall drin ist und was er alles macht. Spitaldiskussionen, Sie kennen das alles. Dann sagte er: «Jetzt mache ich ein Papier und schreibe Filippo, dass das die Strategie sein müsse. Das ERZ muss raus.» Dann sagte ich: «[Rechtsanwalt B], das können Sie gerne probieren, aber politisch ist das ein No-Go. Das unterstützt Filippo Leutenegger ganz sicher nicht, schon gar nicht in dieser Situation. Er hatte ja gewisse Ideen, wo er politisch hin will, das wird nicht gehen.» [Rechtsanwalt B] meinte aber: «Wissen Sie, ich kenne ihn.» Dann stellten wir das Herrn Leutenegger vor und damit war die Zusammenarbeit mit [Rechtsanwalt B] beendet. Ich hatte mit [Rechtsanwalt B] keine Probleme, ich, gar nicht. Im Gegenteil.»¹⁰⁸³

Die Aussagen von Filippo Leutenegger und Urs Pauli gehen weit auseinander. Sie decken sich auch nicht mit den Aussagen in der E-Mail von Rechtsanwalt B. Eine identische Schilderung des Vorgangs wie Filippo Leutenegger gab der Departementssekretär vor der PUK ERZ zu Protokoll.¹⁰⁸⁴

619

Der Stand August 2015 war daher, dass Richtlinien für ein Beteiligungscontrolling verabschiedet wurden, nachdem diese vorgängig dem VTE präsentiert und von ihm genehmigt worden waren. Die Idee der Auslagerung von ERZ in eine öffentlich-rechtliche Anstalt – an sich keine anstössige Idee, sondern höchstens ein politisches heisses Eisen – wurde nicht weiterverfolgt.

620

Wie auch immer sich die Zusammenarbeit mit Rechtsanwalt B gestaltet haben mag, stehen eigentlich bei den Vorgängen bis und mit August 2015 andere Aspekte weit mehr im Vordergrund. Erstens: Die Richtlinien sind auf der falschen Ordnungsebene angesiedelt. Es ist

621

¹⁰⁸³ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 1061–1079.

¹⁰⁸⁴ EV PUK ERZ des Departementssekretärs I, Zeilen 301 bis 315.

eben gerade nicht die Aufgabe und Verantwortung einer Dienstabteilung, ihr eigenes Beteiligungscontrolling zu formulieren, zu organisieren und zu steuern.¹⁰⁸⁵ Zweitens: Die Verabschiedung eines Beteiligungscontrollings ist auf höherer Stufe anzusiedeln, genauso wie die damit verbundenen Aufsichtstätigkeiten. Die vom VTE genehmigten Richtlinien verkehren dies vollständig. Der Stadtrat war gänzlich vom Prozess ausgeschlossen, er ist denn auch in den Richtlinien mit keinem Wort erwähnt.¹⁰⁸⁶

Die Arbeitsgruppe hatte sich primär auf die privatrechtlichen Aspekte der Beteiligungen konzentriert. Zwar war Rechtsanwalt B auf anderen Gebieten äusserst beschlagen; im Bereich des öffentlichen Rechts und für den Bereich der Steuerung von öffentlichen Unternehmen konnte er der Problematik möglicherweise aber nicht mit der erforderlichen Fachtiefe begegnen. Filippo Leutenegger erwartete von Rechtsanwalt B zuerst einmal, *«dass er irgendwie eine Übersicht schafft. Denn ich hatte sie ja nicht.»*¹⁰⁸⁷ Diese Übersicht lag in der Form der Zertifikatsarbeit schon vor, fand aber offenbar nicht den Weg zu Filippo Leutenegger. Dies hätte z. B. auch Urs Pauli machen können, er verfügte schliesslich über diese Erkenntnisse. Dieser behauptet aber, Filippo Leutenegger sei diese Arbeit vorgelegen.¹⁰⁸⁸ Ein weiterer Aspekt dürfte zweifellos dem Bedürfnis von ERZ geschuldet gewesen sein, sich der Einflussnahme von aussen – und dazu gehörte aus Sicht ERZ bereits die Stufe Departement – möglichst zu entziehen. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass nicht nachvollziehbar ist, warum die durch die Zertifikatsarbeit bereits geleistete äusserst konzise, breite und rechtlich fundierte Analyse der Problemstellung in die Bemühungen ab Januar 2015 keinen Eingang gefunden haben. Die Arbeit wäre eine ideale Plattform für das Departement gewesen, den Prozess anzustossen und mit der richtigen Ordnungsebene zu verknüpfen. Der Departementssekretär sagte in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ dazu, er wisse nicht, ob die Arbeit Filippo Leutenegger zur Kenntnis gebracht worden sei, er *«glaube nicht»*.¹⁰⁸⁹ Er führte zu den Erkenntnissen dieser Arbeit generell aus: *«Ich habe sie gesehen und gelesen und muss heute rückblickend sagen, das waren die gleichen Schlüsse, die Herr Poledna zieht. Dass die Exekutive viel mehr Einfluss auf die Beteiligungen nehmen muss. Ich sehe heute, dass das eine absolut richtige Analyse war. Damals*

622

¹⁰⁸⁵ Siehe hierzu die deckungsgleiche Einschätzung der AU Poledna, N 117 ff.

¹⁰⁸⁶ Corporate Governance, Richtlinie für Beteiligungen der GL ERZ vom 3. Juli 2015.

¹⁰⁸⁷ EV PUK ERZ von Filippo Leutenegger, Zeile 1437.

¹⁰⁸⁸ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 948–950.

¹⁰⁸⁹ EV PUK ERZ des Departementssekretärs I, Zeile 1061.

sah ich das anders. Ich war damals der Meinung, dass das ERZ das Beteiligungsmanagement gut und richtig macht. Und zwar ganz einfach, weil sie das Fachwissen haben.»¹⁰⁹⁰

3.2.8 Beteiligungsmanagement auf Stufe Stadtrat (2017–2019)

Seit Erlass der VVD ist bei der PUK ERZ nichts aktenkundig, was auf weitere Bestrebungen um ein Beteiligungsmanagement auf der Stufe Stadtrat schliessen liesse. Am 27. September 2017 verabschiedete der Gemeinderat ein am 15. März desselben Jahres eingereichtes Postulat, das den Stadtrat zur Schaffung einer Richtlinie über die Public Corporate Governance aufforderte.¹⁰⁹¹ Der Stadtrat hat mit STRB Nr. 941 vom 30. Oktober 2019 schliesslich ein Beteiligungsmanagement erlassen.

623

3.2.9 Rolle des Parlaments

Die Aufsicht des Kantonsrats erstreckt sich gemäss Kantonsverfassung auf die Regierung, Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben und in diesem Sinne eine «umfassende» Oberaufsicht.¹⁰⁹² Dagegen ist die Aufsicht der kommunalen Parlamente über die privatrechtlichen Unternehmungen enger gefasst. Sie fokussiert primär darauf, wie die Gemeindeexekutive ihre Aufsicht über die Beteiligungen wahrnimmt. Wenn es jedoch die Exekutive unterlässt, ihre Aufsicht wahrzunehmen, dann läuft auch die parlamentarische Oberaufsicht ins Leere.

624

RPK und GPK verfügen gemäss der Grundordnung im Gesetz über das Recht, in die publizierten Berichte über die Geschäftstätigkeit der Drittinstitution Einsicht zu nehmen. Die für die Stadt in die Drittinstitution Einsicht nehmende Person ist dafür besorgt, dass die vorgesetzte Stelle sämtliche Berichte erhält.¹⁰⁹³ Es wäre dem Gemeinderat unbenommen, sich in den Ausgliederungsbeschlüssen weitergehende Aufsichtsrechte einräumen zu lassen. Dies ist jedoch kein Freipass für den Gemeinderat und findet seine Grenzen in den dem städtischen Recht vorgehenden gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen.

625

¹⁰⁹⁰ EV PUK ERZ des Departementssekretärs I, Zeilen 1053–1058.

¹⁰⁹¹ Postulat der SP-, FDP-, Grünen-, GLP- und CVP-Fraktion vom 15. März 2017, Schaffung einer Richtlinie über die Public Corporate Governance, GR Nr. 2017/51.

¹⁰⁹² Art. 57 Abs. 1 KV.

¹⁰⁹³ Art. 11 Abs. 1 VVD.

Der Gemeinderat hat sich bei den Beteiligungen von ERZ mit Ausnahme der BGZAG keine weitergehenden Informationsrechte ausbedungen. Ergänzend kann jedoch angefügt werden, dass dem Gemeinderat die üblichen parlamentarischen Mittel zur Verfügung stehen, wie die schriftliche Anfrage, das Postulat oder auch die anderweitigen Formen der Einwirkung. 626

Abzugrenzen von einem erweiterten Aufsichtsradius ist die Bedingung, mit dem Personal der ausgegliederten Einheit einen Gesamtarbeitsvertrag abzuschliessen. Dies erweitert nicht direkt die Einflussnahme durch das Parlament, sondern ermöglicht den Zugang von Arbeitnehmerverbänden. 627

3.3 Fazit zur Aufsicht über die Beteiligungen

Bereits die 2004 von der GPK durchgeführte Untersuchung zeigte Handlungsbedarf. Diesen versuchte der Stadtrat mit der lückenhaften VVD zu beseitigen. Ein klares Konzept und eine daran anknüpfende Handlungsstrategie hinsichtlich der Ausübung der Mitgliedschaftsrechte und einer eigentlichen Eignerstrategie war nicht erkennbar. Damit waren auch die Voraussetzungen für das Funktionieren der Oberaufsicht nicht gegeben. Bei der Entwicklung seit 2004, die letztlich im Erlass der städtischen Richtlinien zum Beteiligungsmanagement führten, gingen die grösseren Impulse stets vom Gemeinderat aus. Eine Eigeninitiative des Stadtrats ist nicht zu erkennen. Dies wäre jedoch dringend notwendig gewesen. ERZ unter der Leitung von Urs Pauli verstand die ERZ zugeordneten Beteiligungen als ihrer « Holding » zugeordnete Tochtergesellschaften, die ERZ ohne jegliche Einmischung durch die Politik kontrollieren kann. Urs Pauli lässt sich in der NZZ vom 19. Juni 2017 wie folgt zitieren: *« Wenn Sie heute auf dem Markt bestehen wollen, brauchen Sie Partner », erklärt er. Die Gründung der AG habe im Gemeinderat zwar immer einen « riesigen Lärm » verursacht, aber nur so habe er auf dem Privatmarkt andocken können. « Das ging wunderbar, das konnte man immer so ein bisschen an den Gemeinderäten vorbei... verstehen Sie: Die politischen Prozesse sind extrem aufwendig, bis Sie da einen Entscheid haben, werden Sie halb wahnsinnig. »*¹⁰⁹⁴ 628

¹⁰⁹⁴ NZZ-Artikel vom 19. Juni 2017, Das Pauli-Prinzip.

4. Sonderfragen

Das Eingehen von Beteiligungen kennt zwei Hauptthemen, die Genese und das Funktio- 629
nieren danach. Für ihre Entstehung bedürfen Beteiligungen in aller Regel einer demokrati-
schen Mitwirkung. In der zweiten Phase, nach der Entstehung, unterliegen sie – im Gegen-
satz zur Dienstaufsicht in der Kernverwaltung – einer reduzierten Aufsicht, in erster Linie
durch den Stadtrat und in zweiter durch den Gemeinderat.

Daneben muss den Schnittstellen besonderes Augenmerk gelten, da mit der Ausgliederung 630
einer Gesellschaft bzw. durch die Schaffung eines eigenen Rechtsträgers zwar weitge-
hende Autonomie erstellt wird, gleichzeitig aber die «Nabelschnüre» zum staatlichen Kern-
körper (Kernverwaltung) nicht vollständig gekappt werden. Aus diesen Schnittstellen resul-
tieren spezifische Sonderfragen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sollen nachstehend ein
paar dieser Sonderfragen aufgegriffen werden.

4.1 Das Personal der Rolf Bossard AG und der anderen Beteiligungen

Die RBAG war nach der Übernahme vollumfänglich und ausschliesslich in städtischer 631
Hand. Bei der Beratung zum Zusatzkredit am 3. Oktober 2005 stellte Gemeinderat Dr. Josef
Widler (CVP) die Frage, ob das Personal dem städtischen Personalstatut unterstellt werde.
Dies wurde verneint, hingegen ein Gesamtarbeitsvertrag mit der UNIA in Aussicht ge-
stellt.¹⁰⁹⁵ Ein solcher wurde aber in der Folge nicht geschaffen. Dr. Josef Widler (CVP) rich-
tete dann am 17. September 2008 mit Albert Leiser (FDP) eine schriftliche Anfrage in der-
selben Sache an den Stadtrat. In der Antwort ist von einem Gesamtarbeitsvertrag nicht
mehr die Rede, hingegen hält der Stadtrat fest, dass die Anstellungsbedingungen sich im
branchenüblichen Bereich bewegen würden.¹⁰⁹⁶ Aus der Antwort werden auch erhebliche
Lohnunterschiede zum städtischen Personal ersichtlich, die in einer späteren Aufstellung
noch deutlicher ausfielen.¹⁰⁹⁷ Dazu kommt, dass das Personal der RBAG auch nicht der
städtischen Pensionskasse angegliedert wurde. Damit stellt sich die Frage, ob damit der
Grundsatz «gleicher Lohn für gleiche Arbeit» verletzt worden ist, war doch die RBAG voll-
umfänglich in städtischer Hand.

¹⁰⁹⁵ Protokoll der RPK vom 3. Oktober 2005.

¹⁰⁹⁶ Schriftliche Anfrage von Albert Leiser (FDP) und Dr. Josef Widler (CVP) vom 17. September 2008, beant-
wortet mit STRB Nr. 1576 vom 17. Dezember 2008.

¹⁰⁹⁷ AU Poledna, N 371.

Für die übrigen Beteiligungen wurden teilweise andere Lösungen gewählt. Für die Mitarbeitenden der BGZAG wurde eine mit dem städtischen Recht gleichwertige Anstellung oder der Verbleib bei ERZ in Aussicht gestellt.¹⁰⁹⁸ Die Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat hält fest: «Neue Arbeitsverhältnisse werden durch die Biogas Zürich AG abgeschlossen.»¹⁰⁹⁹ Die HHKW Aubrugg AG ist eine reine Betriebsgesellschaft. Das Personal, insbesondere der Geschäftsführer, sind bei der Stadt Zürich angestellt.¹¹⁰⁰ Dasselbe gilt für die FWZAG.¹¹⁰¹ Die Form der Betriebsgesellschaften führt – ähnlich wie bei den Verwaltungsratsmitgliedern – zu einer Doppelfunktion. Die Arbeitnehmenden fördern mit ihrer Arbeitsleistung unmittelbar den Zweck der betreffenden Aktiengesellschaft, unterliegen aber gleichzeitig de iure der Weisungsgewalt der städtischen Zentralverwaltung. Das birgt ein gewisses Risiko von Interessenkollisionen, insbesondere bei den geschäftsführenden Personen und insbesondere, wenn es um den Leistungsauftrag geht. Die ZAV AG hat einige wenige Mitarbeitende und die ZAV Recycling AG erhält ihr Personal von der KEZO zur Verfügung gestellt.

4.2 Fragezeichen rund um das Beschaffungswesen

Bei der Schaffung von privaten Rechtsträgern wird eine staatliche Aufgabe bewusst ausgelagert. Man schafft die Organisation eben genau zum Zweck, eine öffentliche Aufgabe anstelle der Zentralverwaltung wahrzunehmen und hält sämtliche Aktienanteile. Damit gibt es eigentlich seitens der Zentralverwaltung nichts mehr zu beschaffen und es könnte der Schluss daraus gezogen werden, dass die Anwendung des Submissionsrechts ausgeschlossen ist. Diese verkürzte Sicht hat ERZ lange Jahre vertreten. Ein solcher Ausschluss vom Submissionsrecht, das Quasi-In-House-Privileg, greift jedoch nur dann, wenn der ausserhalb der Zentralverwaltung stehende privatrechtliche Rechtsträger ausschliesslich für die Zentralverwaltung tätig ist. Sobald der Rechtsträger aber zusätzlich gegenüber anderen unabhängigen Dritten Leistungen erbringt, ist eine Anwendung des Vergaberechts zu prü-

¹⁰⁹⁸ GRB Nr. 652 vom 27. Oktober 2010, Sammlung und Verwertung von Grüngut, Beteiligung an der Biogas Zürich AG, GR Nr. 2010/140.

¹⁰⁹⁹ Weisung Nr. 492 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 24. März 2010, Sammlung und Verwertung von Grüngut, Beteiligung an der Biogas Zürich AG, S. 11, GR Nr. 2010/140.

¹¹⁰⁰ Weisung Nr. 262 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 25. Juni 2008, Holzheizkraftwerk im Heizkraftwerk Aubrugg, Beteiligung an einer Betriebs AG, S. 7; GR Nr. 2008/289. Vgl. hierzu auch Website der HHKW Aubrugg AG.

¹¹⁰¹ Weisung Nr. 200 des Stadtrats an den GR vom 29. November 2007, Umnutzung des Kehrtheizkraftwerkes Josefstrasse für die Fernwärme Zürich-West, Beteiligung an einer Betriebs AG, S. 8, GR Nr. 2007/633.

fen. Entscheidend ist dabei der Umfang der Dritttätigkeit. Gerade bei der RBAG war zumindest der Umstand offenkundig, dass sie im Bereich des Transports, der Entsorgung sowie des Recyclings von Abfällen und Wertstoffen in Konkurrenz zu anderen Betrieben stand.¹¹⁰² Hier erbrachte die RBAG Leistungen gegenüber beliebigen Dritten.

Die AU Poledna kritisiert in Bezug auf das Submissionsrecht eine unsorgfältige Behandlung und insbesondere auch eine zu späte Reaktion auf Stufe Dienstabteilung im Zusammenhang mit der RBAG. Nach der Auffassung von Prof. Dr. Tomas Poledna wäre von den involvierten Juristen von ERZ zu erwarten gewesen, dass sie diese Problematik der TED-Vorsteherschaft melden würden.¹¹⁰³ Gemäss seiner Einschätzung hätte dies den Juristen und der GL ERZ bereits bei der Gründung der RBAG bewusst sein müssen.¹¹⁰⁴ Demgegenüber geht die PUK ERZ davon aus, dass die Thematik in der GL ERZ spätestens im Vorfeld der Gründung der BGZAG nicht nur hätte bewusst sein müssen, sondern vollumfänglich bekannt war. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich ERZ ein Gutachten erstellen lassen, dass sich mit der Frage befasst hat, ob die zu gründende BGZAG für allfällige von ihr beschaffende Leistungen dem Submissionsrecht unterliegt. Das Gutachten einer auf dieses Rechtsgebiet spezialisierten Anwaltskanzlei bejahte dies. Die GL ERZ hält in diesem Zusammenhang in ihrem Protokoll vom 15. Oktober 2010 fest, dass die BGZAG gemäss diesem Rechtsgutachten der «Submissionsordnung» unterstehe.¹¹⁰⁵ Doch auch auf Stufe Departement lagen starke Hinweise für diese Problematik rund um das Beschaffungswesen bei den Beteiligungen spätestens ab 2013 vor und hätten eine Meldung von Juristen des ERZ von vorneherein entbehrlich gemacht. Beispielsweise empfiehlt die unter N 608 ff. behandelte Zertifikatsarbeit vom November 2013 wiederholt eine submissionsrechtliche Analyse, ganz im Besonderen für die RBAG.¹¹⁰⁶ Diese Arbeit lag dem Departement ab November 2013 vor.

Es ist nicht restlos geklärt, ob das Thema Beteiligungen und Beschaffungswesen im Stadtrat jemals ein Thema gewesen ist. Ein Mitarbeiter Supply Management machte hierzu eine Andeutung in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ. Er habe sich gegenüber einem GL-Mitglied geäussert: «*Dort sagte ich: «Ihr könnt das so nicht machen. Man muss das aus-*

¹¹⁰² So explizit in der schriftlichen Anfrage von Albert Leiser (FDP) und Dr. Josef Widler (CVP) vom 17. September 2008, beantwortet mit STRB Nr. 1576 vom 17. Dezember 2018.

¹¹⁰³ AU Poledna, N 375 ff.

¹¹⁰⁴ AU Poledna, N 383.

¹¹⁰⁵ ERZ GL-Protokoll vom 13. Oktober 2010, S. 1; Gutachten Rechtsanwältin C betr. Biogas Zürich AG vom 15. Oktober 2010.

¹¹⁰⁶ Zertifikatsarbeit der Mitarbeiterin Departementssekretariat vom November 2013.

schreiben.» Ich glaube, das ging einmal bis zum Rechtskonsulenten. Dort kam dann offenbar die Entscheidung, dass dies rechtens sei und man dies so machen könne.»¹¹⁰⁷ Der Rechtskonsulent musste sich allerdings in dem vom Mitarbeiter Supply Management geschilderten Zusammenhang lediglich zur Ausgabenbewilligung und nicht etwa auch noch zu den submissionsrechtlichen Aspekten äussern. Dabei ging es um einen Räumungsauftrag, den ERZ von einem Dritten zum Betrag von knapp 2 Millionen Franken erhalten hatte. ERZ gab diesen Auftrag an die RBAG weiter. Auf Departementsstufe war unklar, ob das Entgelt des Dritten einen Stadtratsbeschluss erforderlich mache. Der Rechtskonsulent beschied, dass es sich um einen Netto-Objektkredit von 0 Franken handle und dieser keine Ausgabenbewilligung des Stadtrats bedürfe. Zum Vergaberecht musste er sich nicht äussern. ERZ zog aus dieser Auskunft den falschen Schluss, dass, sobald ein Netto-Objektkredit von 0 Franken vorliege, auch keine Ausschreibung zu erfolgen habe.¹¹⁰⁸

Das Ausklammern des Beschaffungsrechts führte bei der RBAG zu einem doppelten Gewinn. Der ehemalige Geschäftsführer der RBAG führte in seiner Befragung vor der PUK ERZ aus, dass es für die RBAG ein Vorteil gewesen sei, ihre Beschaffungen nicht ausschreiben zu müssen und gleichzeitig Aufträge von der Stadt Zürich (ERZ) zu erhalten, ohne an einem Vergabeverfahren teilnehmen zu müssen.¹¹⁰⁹

636

4.3 Das Vorkaufsrecht des Geschäftsführers der Rolf Bossard AG

Aus dem später verbindlich gewordenen Entwurf des Arbeitsvertrags für den Geschäftsführer der RBAG ergibt sich folgendes Recht:

637

«Der Mitarbeiter hat in seiner Funktion als Geschäftsführer das Recht, im Falle von Angeboten Dritter zum Kauf der Aktien der Rolf Bossard AG diese Wertpapiere zum Preis des höchsten Angebotes für sich selber zu Eigentum zu erwerben. Ein entsprechendes Kaufangebot teilt die Rolf Bossard AG dem Mitarbeiter innert 30 Tagen seit Erhalt mit eingeschriebener Post mit. Dieser hat wiederum innert 30 Tagen schriftlich (per LSI) zu erklären, ob er unter den offerierten Bedingungen sein Vorkaufsrecht ausüben will oder nicht.»¹¹¹⁰

Dies bestätigte der ehemalige Geschäftsführer RBAG in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ.¹¹¹¹ Ein Vorkaufsrecht für ein öffentliches Unternehmen ist heikel. Es sollte auf jeden

638

¹¹⁰⁷ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Supply Management, Zeilen 249–252.

¹¹⁰⁸ AU Poledna, N 476 ff.

¹¹⁰⁹ EV PUK ERZ des ehemaligen Geschäftsführers RBAG, Zeilen 441–454.

¹¹¹⁰ Entwurf Arbeitsvertrag des ehemaligen Geschäftsführers mit der RBAG.

¹¹¹¹ EV PUK ERZ des ehemaligen Geschäftsführers RBAG, Zeilen 354 ff.

Fall nicht dazu führen, dass öffentliches Vermögen geschädigt oder der Wettbewerb verzerrt wird.¹¹¹² Dieser Gefahr wurde vorliegend durch die mit dem Vorkaufsrecht verknüpften Bedingung begegnet, die verlangt, dass das Angebot des Vorkaufsberechtigten mindestens so hoch sein muss wie das höchste Angebot eines Nichtvorkaufsberechtigten. Die Frage, wie sich das mit dem Gleichbehandlungsgebot verträgt, muss vorliegend nicht beantwortet werden, würde sich aber wohl stellen. Martin Waser sagte dazu in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ, dieses Vorkaufsrecht sei ihm nicht bekannt gewesen.¹¹¹³

4.4 Aktienrechtliche Auslagerung und vertragliche Einbindung

Die Aktiengesellschaften rund um ERZ stehen mit der Stadt Zürich in einem gesellschaftsrechtlichen Verhältnis. Dazu kommen in der Regel mannigfaltige Vertragsbeziehungen – neben Mietverträgen, Dienstleistungsverträgen u. a. gibt es Leistungsverträge, die sich unmittelbar auf die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe beziehen. Beispielsweise verpflichtet sich die FWZAG, der Stadt Zürich Energie zu liefern. Gleichzeitig vermietet die Stadt Zürich ihre Anlagen auf dem Areal Josefstrasse, damit die FWZAG überhaupt Energie herstellen kann. Solche Vertragsbeziehungen wiederum führen zu Geldflüssen und zu einem Warenaustausch. Ein solcher Austausch ist unumgänglich, solange eine öffentliche Aufgabe in dieser Konstellation erfüllt wird. Die Vertragsbeziehungen sind, soweit sie seitens der Stadt Zürich, vertreten durch ERZ, eingegangen werden, hinsichtlich ihrer Ausgestaltung im unmittelbaren Einflussbereich der Kernverwaltung. Dies bedeutet gleichzeitig eine weitere mögliche Einflussnahme durch die Dienstabteilung bzw. die übergeordneten Stufen, sei dies der VTE oder der Stadtrat. Diese faktische Nähe und die Möglichkeiten einer Einflussnahme erfordern klare Grenzen. Das zeigt sich einerseits bei der finanzrechtlichen Abgrenzung der Rechnungslegung der Aktiengesellschaften zur städtischen Rechnungslegung (siehe hierzu N 266 dieses Berichts), andererseits bei möglichen Interessenkollisionen bei der Ausgestaltung von solchen Vertragsbeziehungen.

639

Letzteres zeigte sich u. a. bei der BGZAG. Für die BGZAG zeichnete in zahlreichen Fällen der Geschäftsleiter, der selbst bei der Stadt Zürich angestellt ist.

640

¹¹¹² Martin Beyeler, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, Zürich 2012, N 740.

¹¹¹³ EV PUK ERZ von Martin Waser, Zeile 455–457.

4.5 «Rückübertragung» von öffentlichen Aufgaben und deren Folgen

Der BGZAG wurde mit Gemeinderatsbeschluss die Sammlung und Verwertung von Grüngut in der Stadt Zürich übertragen.¹¹¹⁴ Für den tatsächlichen Vorgang des Einsammelns ist gemäss Weisung weiterhin ERZ zuständig und stellt seinen Aufwand gegenüber der BGZAG in Rechnung. Zusätzlich sah die Weisung vor, dass ERZ die Abonnemente der Kundinnen und Kunden verwaltet.¹¹¹⁵ Damit hat der Gemeinderat öffentliche Aufgaben übertragen, die dann in einem zweiten Schritt teilweise durch vertragliche Vereinbarung (und ohne Ausschreibung) bei ERZ verblieben sind. Die Vertragsverhältnisse zwischen den Kundinnen und Kunden – d. h. den Haushalten der Stadt Zürich, die Grüngut abtransportieren lassen – und der Stadt Zürich sind privatrechtlich.¹¹¹⁶ Zusätzlich schliesst die BGZAG im eigenen Namen Verträge mit anderweitigen Vertragspartnern ab. Das können Personen des öffentlichen oder privaten Rechts sein.

641

Gemäss Protokoll der ERZ-GL Sitzung vom 18. Januar 2012 beurteilte Urs Pauli die Kommunikation für das Projekt BGZAG als zentral: *«Dieses Projekt steht und fällt mit der Kommunikation und ist politisch von ungeheurer Relevanz. Hier muss der absolute Schwerpunkt gelegt werden.»* Im Vordergrund stand für die GL ERZ die Kundensicht, was sich ebenfalls wörtlich aus dem erwähnten Protokoll ergibt.¹¹¹⁷ Für die Kampagne engagierte ERZ eine Kommunikationsagentur, und dabei kam es zu weiteren Unregelmässigkeiten. Ein ehemaliger Mitarbeiter Supply Management sagte bei seiner Einvernahme im Rahmen der AU Poledna: *«Das andere, das ich anspreche, ist das Kommunikationskonzept Bioabfall. Dort ging es um relativ viel Geld für eine Kommunikation. Dort hat man eine Weisung ausgearbeitet, die beim Departement lag und nicht einfach durch ging. In der Zwischenzeit hatte man bereits Aufträge vergeben und bevor das Geld gesprochen wurde, wurden fünf Einzelaufträge von Herrn Pauli vergeben. Ich habe hierauf aufmerksam gemacht, dass das so nicht geht.»*¹¹¹⁸

642

Die Weisung, *«die nicht einfach durch ging»*, nahm die Hürde des Stadtrats schliesslich doch noch. Der Stadtrat sprach für die Bewerbung der Grüngutabonnemente 1,62 Millionen

643

¹¹¹⁴ Weisung Nr. 492 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 24. März 2010, Sammlung und Verwertung von Grüngut, Beteiligung an der Biogas Zürich AG, GR Nr. 2010/140.

¹¹¹⁵ Weisung Nr. 492 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 24. März 2010, Sammlung und Verwertung von Grüngut, Beteiligung an der Biogas Zürich AG, GR Nr. 2010/140, S. 8.

¹¹¹⁶ Vertragsformular ERZ für Grüngutabholung, Version 2019.

¹¹¹⁷ ERZ GL-Protokoll vom 18. Januar 2012.

¹¹¹⁸ EV AU Poledna des Mitarbeiters Supply Management, Frage 49.

Franken¹¹¹⁹ und berief sich dabei auf Art. 6 Abs. 1 VAZ, der wie folgt lautet: «ERZ informiert die Bevölkerung über die Möglichkeiten zur Vermeidung und Verminderung von Abfall sowie zu dessen Verwertung, Wiederverwendung und Entsorgung.» Diese Begründung deckt sich mit der Zuweisung der Kosten in den Rechnungskreis Abfall. Mit den angedachten und durchgeführten Werbemassnahmen gelang es ERZ sicherlich, die Bevölkerung über die neuen Begebenheiten zu informieren. Diese bestanden erstens aus einer Preisanpassung (inkl. Anreizsystem mit Preisverbilligungen) und zweitens darin, dass neben Gartenabraum neu auch Küchenabfälle gesammelt wurden. Um Art. 6 VAZ Genüge zu tun, hätte die Information mit einem einfachen Schreiben erfolgen können. Das Gewicht lag jedoch nicht auf einer reinen Information, sondern das Hauptanliegen bestand darin, genügend Abonentinnen und Abonnenten für die BGZAG und die Auslastung der Biogasanlage zu akquirieren. Es ist zu hinterfragen, ob eine umfassende Bewerbung käuflicher Leistungen von Art. 6 VAZ noch gedeckt ist. Die BGZAG ihrerseits weist für Werbeaufwände im Jahr 2011 26 000 Franken, im Jahr 2012 13 000 Franken und im Jahr 2013 200 000 Franken aus. Im Geschäftsbericht 2013 wird der Mehraufwand für die Werbung mit den Eröffnungsfeierlichkeiten und dem Tag der offenen Tür begründet, also nicht mit dem Engagement der Kommunikationsagentur zwecks Kundenwerbung.¹¹²⁰

Hinsichtlich der Kostentragung gingen die in den Einvernahmen durch die PUK ERZ geäußerten Meinungen weit auseinander. Urs Pauli war der festen Überzeugung, dass die Kosten nicht ERZ belastet worden seien, sondern vermutlich der BGZAG.¹¹²¹ Ruth Genner vermochte sich daran zu erinnern, eine Weisung zur Werbung gestoppt zu haben, jedoch nicht mehr an die oben erwähnte Weisung.¹¹²² Auch das GL-Mitglied, welches Verwaltungsratspräsident der BGZAG war, ist sich nicht sicher, sah aber die Kundenakquise als Aufgabe von ERZ, da ERZ den Auftrag zur Sammlung der Grünabfälle hatte.¹¹²³ Diese Aussage deckt sich prinzipiell mit den Vereinbarungen im Support- und Logistikvertrag zwischen BGZAG und ERZ.¹¹²⁴

Dieses Konstrukt mit der «Rückübertragung» der Aufgaben birgt noch zahlreiche andere Schwachstellen. Zu denken ist an eine mögliche teilweise Quersubventionierung und es

¹¹¹⁹ STRB Nr. 661 vom 30. Mai 2012.

¹¹²⁰ Geschäftsbericht der Biogas Zürich AG 2013, S. 46.

¹¹²¹ EV PUK ERZ von Urs Pauli Teil I, Zeilen 233–274.

¹¹²² EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeilen 827–830.

¹¹²³ EV PUK ERZ des GL-Mitglieds, Zeilen 289–321.

¹¹²⁴ Dienstleistungsvertrag Support, BGZAG; Dienstleistungsvertrag Bioabfall-Sammlung & Transport Stadt Zürich, BGZAG.

644

645

stellt sich auch die Frage, ob die Verwendung von Gebührengeldern für Werbemassnahmen in diesem Umfang noch recht- und zweckmässig ist. Zumindest hatte eine dermassen breit angelegte Bewerbung im Rahmen des Auslagerungsbeschlusses nicht zur Debatte gestanden.

Die Kommunikationsmassnahmen haben ein zusätzliches Problemfeld aufgedeckt, auf das im Sinne eines Exkurses vorliegend näher einzugehen ist. Die Arbeiten der zugezogenen PR-Spezialisten basierten auf einer nicht unterschriebenen Offerte einer Kommunikationsagentur, datierend vom 12. Januar 2012. Die Offerte beziffert die Aufwendungen für das Jahr 2012 mit 304 500 Franken und für 2013 mit 203 900 Franken und enthält eine Rückstellung von 40 100 Franken.¹¹²⁵ Eine erste Rechnung der Kommunikationsagentur von Fr. 50 725.45 bezahlte ERZ bereits am 15. Mai 2012; der einschlägige Stadtratsbeschluss stammt hingegen vom 30. Mai 2012.¹¹²⁶

646

Im Laufe der Untersuchung hat sich herausgestellt, dass die von ERZ in diesem Zusammenhang engagierte Kommunikationsagentur über Jahre Leistungen für sämtliche Geschäftsbereiche erbrachte. Die PUK ERZ hat sich daraufhin sämtliche Rechnungen der Kommunikationsagentur aushändigen lassen, die seitens ERZ angefallen sind. Gleichzeitig mit Aushändigung der Rechnungen erstellte ERZ zuhanden der PUK ERZ aus eigener Initiative eine Liste mit sämtlichen Buchungen für die einzelnen Geschäftsbereiche. Auf diese Weise können für jeden Geschäftsbereich die einzelnen Ausgaben für die Kommunikationsagentur nachvollzogen werden.

647

Eine Durchsicht für den Rechnungskreis Abfall hat ergeben, dass gemäss der von ERZ erstellten Liste 2012 46 Buchungen zugunsten der Kommunikationsagentur getätigt wurden.¹¹²⁷ Von den dazugehörigen Rechnungsbelegen für dasselbe Jahr konnte ERZ aber der PUK ERZ nur deren 32 aushändigen.¹¹²⁸ Für einen sechsstelligen Betrag oder 12 Buchungen sind somit keine Rechnungsbelege ausgehändigt worden. Für das Jahr 2013 sind im Rechnungskreis Abwasser 29 Zahlungen an die Kommunikationsagentur zur verzeichnen.¹¹²⁹ Für 19 Zahlungen sind Rechnungen hinterlegt, für den Rest fehlen sie.¹¹³⁰ Die PUK ERZ beantragte explizit auch die Aushändigung der in diesem Zusammenhang erteilten

648

¹¹²⁵ Offerte Firma I vom 12. Januar 2012.

¹¹²⁶ Rechnung Firma I vom 30. April 2012, S. 49.

¹¹²⁷ Buchungen Firma I für den Rechnungskreis Abfall 2010 bis 2019.

¹¹²⁸ Rechnungsbelege Firma I für den Rechnungskreis Abfall für das Jahr 2012.

¹¹²⁹ Buchungen Firma I für den Rechnungskreis Abwasser 2011 bis 2019.

¹¹³⁰ Rechnungsbelege Firma I für den Rechnungskreis Abwasser für das Jahr 2012.

Aufträge inkl. Verträge, sofern solche vorhanden sind. Bestellungen sind nur in ganz wenigen Fällen vorhanden, Verträge fehlen gänzlich. Gestützt auf diese Unterlagen war es der PUK ERZ damit nicht möglich, sich ein klares Bild zu verschaffen und die Aussage des Mitarbeiters Supply Management abschliessend zu beurteilen. Es bleibt festzuhalten, dass in den Jahren 2010 bis 2019 von ERZ insgesamt 3 868 255 Franken an ein und dieselbe Kommunikationsagentur ausbezahlt worden ist, bis 2016 ohne jede Ausschreibung.¹¹³¹

¹¹³¹ Zusammenstellung PUK ERZ, Beträge Firma I; betr. Vergaben N 459 ff. dieses Berichts.

E Personalrecht und Betriebskultur

1. Einleitend

Einer der Untersuchungsgegenstände im Rahmen des Auftrags der PUK ERZ ist das Personalrecht. Innerhalb dieses Themenfelds sollen gemäss dem Auftrag des Gemeinderats insbesondere die Führungs- und Betriebskultur, die Vergütungsregelungen, die Beförderungspraxis und der Umgang mit anonymen Hinweisen untersucht werden.

649

Dieses Themenfeld macht es erforderlich, sich mit den weicheren und härteren Faktoren rund um das Personalwesen zu befassen. Zu den härteren Faktoren zählt das Personalrecht an sich, das in der Stadt Zürich auf sämtliche Mitarbeitende, auch auf die Dienstchefinnen und Dienstchefs, Anwendung findet. Seine hauptsächlichen Regelungen sind in der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (PR) sowie in den Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (AB PR) festgehalten.¹¹³² Diese Bestimmungen regeln die Anstellung, die Entlassung, die Entlohnung sowie die Rechte und Pflichten der Arbeitnehmenden. Das städtische Personalrecht und dessen Anstellungsverhältnisse unterstehen ausschliesslich dem öffentlichen Recht.¹¹³³ Die Schaffung neuer Planstellen fällt in die Zuständigkeit des Stadtrats.¹¹³⁴ Das städtische Personalrecht unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von der privatrechtlichen Ausgestaltung, was sich insbesondere bei der Auflösung des Arbeitsverhältnisses und beim Lohnsystem manifestiert. Dazu ist beim Vollzug des Personalrechts das überlagernde Verfassungsrecht umfassend mitzubedenken. Die Anwendung des städtischen Personalrechts erfordert stets die Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grundsätze wie die Einhaltung der Gesetzmässigkeit, die Gleichstellung der Geschlechter (Stichwort Lohn), das Gebot der Verhältnismässigkeit usw. Sodann sind bei seiner Anwendung die Grundrechte zu beachten, was sich insbesondere bei den Verfahrensgarantien wie dem rechtlichen Gehör zeigt. Dieses hat eine bedeutende Stellung bei sämtlichen Vorgängen, die sich in irgendeiner Weise auf die Veränderung der Rechtsstellung für eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter auswirken.¹¹³⁵ Zusammenfassend sind die Handlungsspielräume für den Arbeitgeber enger, als dies im Privatrecht der Fall ist. Besonders manifest ist dies beispielsweise bei der Auflösung von Arbeitsverhältnissen: So muss ein sachlicher Grund vorliegen,

650

¹¹³² AS 177.100, AS 177.101.

¹¹³³ Art. 47 KV, § 53 GG (§ 72 aGG), Art. 112 GO, Art. 5 PR.

¹¹³⁴ Vgl. stellvertretend dazu z.B. STRB Nr. 1651 vom 29. September 2010.

¹¹³⁵ Vgl. Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, N 13 zu § 53.

die Verhältnismässigkeit muss gewahrt sein und das rechtliche Gehör muss gewährt werden.

Innerhalb dieser rechtlichen Vorgaben sind mit Ermessen zu füllende Konstellationen denkbar. Es handelt sich aber nicht etwa um eine Situation, wo rechtliche Bestimmungen lediglich einen Rahmen vorgeben und innerhalb dessen ein «rechtsfreier» Raum besteht, der nach freiem Gutdünken ausgefüllt werden kann. Zu den Bestimmungen mit grösseren zu füllenden Ermessensspielräumen zählen der Umgang der Mitarbeitenden einschliesslich der Vorgesetzten untereinander, der Grad der Identifikation mit dem Arbeitgeber und gemeinhin Aspekte, die unter dem Oberbegriff Betriebskultur oder Arbeitsklima vereint werden können. Sie zählen grösstenteils zu den weicheren Faktoren und stehen in einem engen Zusammenhang mit individuellen Prägungen der Mitarbeitenden. Überspannen Verhaltensweisen die Freiräume, so können sie durchaus Rechtsfolgen nach sich ziehen. Zu denken ist insbesondere an personalrechtliche Massnahmen.

651

2. Instrumente der Personalpolitik der Stadt Zürich

Die Stadt Zürich kennt eine Reihe von Instrumenten für ihre Personalpolitik. Sie gelten für die gesamte Stadtverwaltung, zu der auch ERZ zählt. Diese Instrumente zielen auf eine geeignete Auswahl des Personals und damit auch auf eine optimale Aufgabenerfüllung, sollen die Vereinbarkeit von Arbeit und Familie ermöglichen, niemanden diskriminieren, Gleichstellung verwirklichen und das Personal adäquat fördern. Die Stadt achtet insbesondere auch auf eine sorgfältige Auswahl bei den Vorgesetzten.¹¹³⁶

652

Den unmittelbarsten Einfluss auf all dieser – zum Teil gegensätzlichen Anliegen – hat im Alltag letztlich die einzelne Führungskraft in Bezug auf die ihr unterstellten Mitarbeitenden, dies aber auch nur soweit sie selbst von ihren Vorgesetzten in ihren Bestrebungen unterstützt wird.

653

¹¹³⁶ Art. 3 PR.

3. Führungsprinzipien in der Stadtverwaltung

Der Stadtrat legte 1999 die Leitsätze «Wie führen – 7 Antworten» fest. Diese waren schon seit Längerem nicht mehr Bestandteil der Weiterbildung der Führungskräfte in der Stadtverwaltung, wie der Stadtrat selbst eingeräumt hat.¹¹³⁷ Gemäss einer stadtinternen Befragung verfügt etwa die Hälfte der Dienstabteilungen über ein eigenes Führungsverständnis. Mit STRB Nr. 138 vom 8. März 2017 verabschiedete der Stadtrat neue stadtweit gültige Führungsgrundsätze, wozu er durch das Personalrecht verpflichtet ist.¹¹³⁸ Deren Verbindlichkeit ist vage formuliert. Es heisst dazu: «*Von den städtischen Führungskräften wird erwartet, dass sie ihr Führungshandeln an den neuen Führungsgrundsätzen ausrichten.*» Die Departementsvorstehenden können weitergehende Richtlinien für ihre Departemente erlassen.¹¹³⁹ Der Geltungsbereich der Führungsgrundsätze umfasst Führungskräfte aller Kaderebenen, nicht aber die Stadträte, die selbst auch eine unmittelbare Führungsfunktion u. a. im Personalbereich wahrnehmen.

654

Bis zum Erlass dieses Stadtratsbeschlusses waren daher die Dienstabteilungen faktisch völlig frei der Ausgestaltung ihrer Personalpolitik, ausser die jeweiligen Departementsvorstehenden machten ihren Einfluss gegenüber ihren einzelnen Dienstabteilungen bereits früher geltend.

655

3.1 Der operative Führungsalltag

Der operative Alltag der Führungskraft besteht unter anderem aus Liniengesprächen, die in einem Turnus oder nach Bedarf stattfinden. Ein zentrales Element sind die mindestens einmal jährlich stattfindenden Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgespräche (ZBG).¹¹⁴⁰ Seit 1. Januar 2001 ist das ZBG lohnwirksam. Das Lohnsystem befindet sich aktuell in Überarbeitung und gilt bis zu einem allfälligen Gemeinderatsbeschluss unverändert weiter.¹¹⁴¹ Das ZBG setzt für seine Vollständigkeit obligatorisch das Festlegen von Zielen anfangs Jahr voraus. Die Ziele sind eng verknüpft mit dem Stellenbeschrieb, der für jede Stelle vorliegen sollte und die Aufgaben und Befugnisse festhält.¹¹⁴² Als spiegelbildliches Hilfsmittel erarbeitete die HR-Delegation 2012 zusätzlich ein Kompetenzmodell der Stadt. Es umschreibt

656

¹¹³⁷ STRB Nr. 138 vom 8. März 2017.

¹¹³⁸ Art. 3 Abs. 2 PR: «Der Stadtrat schafft ein Leitbild und Instrumente zur Umsetzung der Personalpolitik, insbesondere solche zur Führung und Förderung des Personals.»

¹¹³⁹ STRB Nr. 138 vom 8. März 2017, vgl. auch Flyer «Führungsgrundsätze» von HRZ (ohne Datum).

¹¹⁴⁰ Art. 73 Abs. 1 PR, Art. 141 AB PR.

¹¹⁴¹ STRB Nr. 591 vom 3. Juli 2019; vgl. zum Stand: GR Nr. 2019/404.

¹¹⁴² Art. 12 Abs. 1 AB PR.

die Einstellungen und Verhaltensweisen der städtischen Mitarbeitenden und Führungskräfte, die für den Erfolg der Stadtverwaltung relevant sind.¹¹⁴³ Die gestützt auf diese Parameter festgelegten Ziele gilt es dann Ende Jahr zu bewerten. Von dieser Beurteilung erfasst sind seit jeher auch die Dienstchefinnen und Dienstchefs wie auch die Departementssekretärinnen und Departementssekretäre.¹¹⁴⁴ Die damit einhergehende Dokumentation ist im Personaldossier abzulegen.¹¹⁴⁵

Die HR-Delegation aus dem Jahr 2012 setzte sich aus vier Stadträten und sowie aus 9 Vertretern aus den Departementen zusammen. Für das TED nahm Urs Pauli Einsitz.¹¹⁴⁶

657

3.2 Der Faktor Mensch

Trotz der mehr oder weniger stringenten Rahmenbedingungen für die Personalführung und Beurteilung ist der Faktor Mensch und sein individuelles Führungsverständnis letztlich am gewichtigsten. Das individuelle Führungsverständnis findet seine Grenzen wiederum bei der oder dem nächsten Vorgesetzten. Die Führungsqualität ist stark abhängig von der subjektiven Wahrnehmung der Führungsuntergebenen und letztlich von der Beziehungsqualität, die sich aufgrund rein persönlicher Vorlieben und Abneigungen unterschiedlich auswirkt. Es ist schwierig, eine einheitliche Betriebskultur für eine ganze Dienstabteilung dingfest zu machen. Die Verwaltung gliedert sich in sehr unterschiedliche Einheiten, und je nach Stufe kann das Arbeitsklima sehr verschieden sein. Es bietet sich daher an, der Gliederung der Verwaltung zu folgen und die Führungspraxis bzw. die dabei in Erscheinung tretende Kultur näher zu betrachten. Das gilt für die unmittelbare Führung, die Beförderungs- und die Vergütungspraxis, wie sich dies aus dem Auftrag an die PUK ERZ ergibt, und es ist auf Stufe Stadtrat zu beginnen.

658

¹¹⁴³ Kompetenzmodell der Stadt Zürich.

¹¹⁴⁴ Vgl. Art. 1 Abs. 4 PR sowie STRB Nr. 591 vom 3. Juli 2019.

¹¹⁴⁵ Art. 44 Abs. 2 lit. g AB PR; Art. 45 Abs. 1 AB PR.

¹¹⁴⁶ STRB Nr. 1386 vom 31. Oktober 2012.

4. ERZ-bezogene Personalpolitik auf Stufe Departement und Stadtrat

Anstellungsinstanz für die Dienstchefinnen und Dienstchefs sowie deren Stellvertretungen ist der Stadtrat.¹¹⁴⁷ Die eigentliche Führung im Alltag obliegt den jeweiligen Departementsvorstehenden, selbst wenn personalrechtliche Massnahmen wiederum durch den Stadtrat als Kollegialbehörde zu beschliessen sind. Diese Aufspaltung zwischen Anstellungs- und Führungsinstanz ist in der Stadtverwaltung nichts Aussergewöhnliches.¹¹⁴⁸ 659

Das Personalrecht sieht keine explizite Regelung vor, die dazu verpflichtet, für Dienstchefinnen und Dienstchefs einen Stellenbeschrieb¹¹⁴⁹ zu erstellen.¹¹⁵⁰ Dienstchefinnen und Dienstchefs unterstehen unmittelbar dem Personalrecht, und es ist daher ein ZBG durchzuführen.¹¹⁵¹ Dieses erfolgt durch den direkten Vorgesetzten,¹¹⁵² also in dem Fall die jeweiligen Departementsvorstehenden. Die Zielsetzung ergibt sich sinngemäss aus den Pflichten, welche in einem Stellenbeschrieb vorausgesetzt sind. Stadtpräsidentin Corine Mauch sagt in ihrer Einvernahme vor der PUK ERZ zu den Zielvereinbarungs- und Beurteilungsbögen: *«Diese Vorlagen gibt es und sie gelten für die gesamte Stadtverwaltung und auch für die Stadträtinnen und Stadträte. Mir wäre niemand bekannt, der das nicht einhält. Es ist eher so, dass ich bei meinem Vorgänger teilweise überrascht war, was ich für Dokumente gefunden habe.»*¹¹⁵³ 660

Die ins Amt einzusetzende Person wird von der oder dem jeweiligen Departementsvorstehenden vorgeschlagen bzw. die Einsetzung beantragt. 661

Der Stadtrat bzw. die einzelne Departementsvorsteherin oder der einzelne Departementsvorsteher haben in der Kernverwaltung die Verpflichtung zu überprüfen, ob innerhalb einer bestimmten Dienstabteilung angemessene und effektive innere Kontrollmechanismen zur Verfügung stehen. Dazu zählen die Ausgestaltung des Finanzcontrollings, aber auch die Rolle des Rechtsdiensts, die Vermittlung von stadtweiten Grundlagen usw.¹¹⁵⁴ 662

¹¹⁴⁷ Art. 22 Abs. 2 AB PR. Der Stadtrat ist im Weiteren auch die Anstellungsinstanz für die Departementssekretärinnen und Departementssekretäre, den Rechtskonsulenten, die Stadtschreiberin u. a.m.

¹¹⁴⁸ Art. 23 PR und Art. 24 Abs. 1 AB PR.

¹¹⁴⁹ Die verwendete Terminologie ist uneinheitlich: Stellenbeschrieb, Stellenbeschreibung, Funktionsbeschrieb meinen alle das Gleiche.

¹¹⁵⁰ Vgl. hierzu Art. 12 Abs. 2 AB PR.

¹¹⁵¹ Vgl. Art. 1 Abs. 4 PR.

¹¹⁵² Art. 141 AB PR.

¹¹⁵³ EV PUK ERZ von Corine Mauch, Zeilen 148–151.

¹¹⁵⁴ Vgl. dazu § 49 GG (§ 64 aGG); Art. 49 GO; Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 411; Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, N 9 ff. zu § 49 GG; vgl. auch STRB Nr. 44 vom 23. Januar 2019, S. 11.

Dienstchefinnen und Dienstchefs sind Schlüsselpersonen in der städtischen Verwaltung. Die Konstellation bringt eine systemische Besonderheit mit. Stadtratsmitglieder werden per Volkswahl zu Führungskräften. Dabei haben die Dienstchefinnen und Dienstchefs sowie die weiteren obersten Fachkräfte in der Regel einen immensen Wissensvorsprung, wenn ein neu gewähltes Stadtratsmitglied zu ihrem Vorgesetzten bestimmt wird. Die Vorgesetzten können ihren Einfluss nur dann geltend machen, wenn sie über einen «ungeschönten» Informationsstand und auch über ein gewisses Sachwissen verfügen, das im Zusammenhang mit ihrem Departement steht. Dazu kommt, dass der Stadtrat bzw. seine einzelnen Mitglieder für sein Funktionieren vollumfänglich auf das Wissen und Können seiner Verwaltung bzw. Verwaltungsspitzen angewiesen ist.¹¹⁵⁵ Bei Stadtratsmitgliedern besteht daher eine mögliche Gefahr, dass sie mehr gesteuert werden, als dass sie selber steuern.¹¹⁵⁶ Dieses im System angelegte Ungleichgewicht dürfte sich noch verstärken, wenn Befugnisse der Kernverwaltung in Form von Beteiligungen an Aussenstellen transferiert werden. Hier müsste der Stadtrat ein besonderes Interesse an Kontrollmöglichkeiten haben.¹¹⁵⁷

4.1 Die Ära von Gottfried Neuhold

Der Stadtrat stellte Gottfried Neuhold mit Beschluss vom 25. September 1996 als Direktor AWZ per 1. November 1996 ein.¹¹⁵⁸ Aufgrund der damals noch geltenden Wohnsitzpflicht meldete sich Gottfried Neuhold per 1. Juni 1998 an der Bernerstrasse 301 in Zürich an. Das ist der sich im Besitz der Stadt Zürich befindliche Gutsbetrieb Juchhof.¹¹⁵⁹ Gemäss eigenen Angaben war Gottfried Neuhold da nie wohnhaft.¹¹⁶⁰ Gottfried Neuhold übte sein Amt als Direktor von ERZ bis am 30. Mai 2008 aus. Dann wechselte er in den Status eines Consultants. Von 1996 bis 2002 war er Stadträtin Kathrin Martelli unterstellt, anschliessend Stadtrat Martin Waser, der jedoch das Tiefbau- und Entsorgungsdepartement per Ende Juli 2008

¹¹⁵⁵ Vgl. dazu Kurt Eichenberger, Ohnmacht des Parlaments, Allmacht der Verwaltung?, in: Der Staat der Gegenwart, Basel/Frankfurt a.M. 1980, S. 491.

¹¹⁵⁶ Andreas Stöckli, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen, Diss. Bern 2012, S. 199, FN 1122 mit Hinweis auf weitere Autoren.

¹¹⁵⁷ Andreas Stöckli, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen, Diss. Bern 2012, S. 199.

¹¹⁵⁸ STRB Nr. 1865 vom 25. September 1996.

¹¹⁵⁹ Meldeformular ERZ für Änderung bestehender Daten vom 30. Mai 1998.

¹¹⁶⁰ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 664: «Ich habe nachdem ich von der sog Wohnsitzverpflichtung gehört hatte (schriftlich gab es ja nichts) Fr Martelli erklärt, dass ich eine Familie mit Haus im Aargau habe und aus allen erdenklichen Gründen meinen Wohnort nicht wechseln werde. Daraufhin wurde von der Stadtverwaltung die Lösung mit dem Zimmer im Juchhof gefunden. Natürlich habe ich dort nie gewohnt, es stinkt erheblich weil Schweinemast seine eigenen Geruchscharme hat. 300 CHF / Monat aus meiner Kasse.»

verliess und das Sozialdepartement übernahm. Kurz vor seinem Departementswechsel beantragte Martin Waser beim Stadtrat die Einsetzung von Urs Pauli als Direktor und parallel dazu einen Wechsel von Gottfried Neuhold in den Consultantstatus. Der Stadtrat stimmte diesen beiden Vorhaben zu.

Die Führungstätigkeit von Martin Waser als VTE ist im Übrigen nur rudimentär dokumentiert. Ob Martin Waser die an Gottfried Neuhold gerichteten Ziele verschriftlichte oder mit ihm Ende Jahr Beurteilungsgespräche durchführte, ist unklar. Ein diesbezügliches Herausgabebegehren ergab, dass bei der Stadtverwaltung kaum Unterlagen vorliegen.¹¹⁶¹ Zumindest sind keine ZBG im Personaldossier von Gottfried Neuhold abgelegt. Dagegen liegen ein einziger Stellenbeschrieb und eine einzige Beurteilung (2007) vor.¹¹⁶² Der Stellenbeschrieb ist vom März 2008 datiert, also unmittelbar vor dem Wechsel Neuholds in den Consultantstatus.¹¹⁶³

665

Ebenso wenig liegen Aktennotizen von bilateralen Gesprächen oder Abmachungen zwischen Gottfried Neuhold und der Departementsvorsteherschaft vor. Dies galt auch für die nachfolgende Ära von Urs Pauli. Die PUK ERZ hat explizit nachgefragt und vom TED die Antwort erhalten, dass Protokolle dieser bilateralen Gespräche nicht existieren würden.¹¹⁶⁴

666

Die fehlende Protokollierung solcher Gespräche wurde bereits 2004 von der GPK thematisiert, die damals die Vorfälle rund um die Swisspower AG näher untersuchte. Aus dem öffentlich publizierten Bericht sticht folgende Passage hervor:

667

«An den monatlichen Sitzungen (Pendenzenbesprechungen) ewz-Departement wurde nie ein Protokoll erstellt und Beschlüsse wurden auch sonst nicht schriftlich festgehalten. Das ist für ein Unternehmen dieser Grösse nicht zu verantworten. Zudem war damit das Handeln der Verwaltung nicht nachvollziehbar. Zusammenfassend stellt die GPK fest, dass Stadtrat Thomas Wagner seine Führungsverantwortung gegenüber ewz und insbesondere gegenüber ewz-Direktor Conrad Ammann unzureichend wahrgenommen hat. Dies ist als Versagen zu werten.»¹¹⁶⁵

¹¹⁶¹ E-Mails Departementssekretär an PUK ERZ vom 6. und 7. Februar 2020.

¹¹⁶² Stellenbeschrieb von Gottfried Neuhold vom 29. Februar 2008 sowie Beurteilung für 2007.

¹¹⁶³ Stellenbeschrieb von Gottfried Neuhold vom 29. Februar 2008.

¹¹⁶⁴ Schreiben von VTE Richard Wolff an die PUK ERZ vom 13. Mai 2019.

¹¹⁶⁵ Bericht der GPK über die Spezialprüfung der Beziehungen zwischen der Stadt und der Swisspower AG vom 23. November 2004, S. 44 und 45.

Spätestens seit 2004 war somit die Problemstellung bekannt. Es kann vor dem Hintergrund der Aktenführungspflicht sicherlich nicht erwartet werden, dass jede Sitzung detailgetreu protokolliert werden muss. Aber gerade bei Vorhaben, die grössere Auswirkungen nach sich ziehen, sollte für deren Nachvollziehbarkeit und für die Lenkung der Dienstabteilung und deren Vorgesetzten zumindest in Ansätzen eine Protokollierung erfolgen. Zusammenfassend muss jedoch festgehalten werden, dass hinsichtlich der Führung von Gottfried Neuhold durch das TED abgesehen von den erwähnten Ausnahmen nichts Schriftliches vorliegt.

668

Martin Waser beschreibt sein Verhältnis zu Gottfried Neuhold als allseits gut. Er habe Gottfried Neuhold während der ersten zwei, drei Monate klar gemacht, dass er der Chef und politische Verantwortliche sei und dann habe es keine Probleme gegeben.¹¹⁶⁶ Martin Waser führte ergänzend in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ aus: *«Vielleicht ist es auch noch wichtig zu sagen, dass mein direkter Ansprechpartner Neuhold war, nicht Pauli. Im Bericht Poledna wird das teilweise ein bisschen durcheinandergebracht. Herr Neuhold hatte schon den Anspruch: «Ich leite diesen Laden». Auch wenn er sich mit Pauli gut verstand. Ich habe das auch respektiert. Er war meine Ansprechperson. Hin und wieder war Pauli vielleicht auch dabei. Das war die Ordnung und an die haben wir uns gegenseitig gehalten. Ich habe alles mit Neuhold und nicht mit Pauli diskutiert.»*¹¹⁶⁷

669

Aktenkundig ist hingegen, dass Urs Pauli spätestens ab August 2004 ERZ in den Kommissionen unter Ausschluss von Gottfried Neuhold vertreten hat. Das zeigen beispielsweise die Protokolle der SK TED/DIB zu den Beratungen der Gebühren, aber auch die Information der RPK im Zusammenhang mit dem beantragten Zusatzkredit für die Übernahme der RBAG. Die Aussage von Martin Waser, er habe alles mit Gottfried Neuhold ausgemacht, gilt es zumindest für den politischen und teilweise auch für den operativen Teil zu relativieren. Urs Pauli antwortete auf die Frage, ob er mit Martin Waser während dieser Zeit schon Geschäfte allein besprochen habe mit: *«Am Anfang nicht, gegen Ende immer mehr, ja.»*¹¹⁶⁸ Dies bestätigte auch Rechtsanwalt A bei seiner Einvernahme in der AU Poledna: Er führte aus, dass in der Vorbereitung der Übernahme der Einzelfirma Rolf Bossard Sitzungen mit Martin Waser stattgefunden hätten, an denen stets Urs Pauli teilgenommen habe.¹¹⁶⁹ Von

670

¹¹⁶⁶ EV AU Poledna von Martin Waser, Fragen 8 bis 10.

¹¹⁶⁷ EV PUK ERZ von Martin Waser, Zeilen 174–182.

¹¹⁶⁸ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 1386–1388.

¹¹⁶⁹ EV AU Poledna von Rechtsanwalt A, Frage 8.

einer Teilnahme von Gottfried Neuhold an diesen Sitzungen ist nicht die Rede. Dies bestätigt Gottfried Neuhold in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Bericht.¹¹⁷⁰ Im Zusammenhang mit der Übernahme der Werkstattbetriebe führt er überdies aus: *«Zum Merken: das war die erste grössere Aktion seitens des StR M.W. an mir vorbei operative Pfähle einzuschlagen.»*¹¹⁷¹ Martin Waser bemerkt demgegenüber in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ: *«Es ist mir wichtig darauf hinzuweisen, dass ich mich immer bemüht habe, direkt mit den Direktoren zu verkehren und nur dann mit Abteilungsleitern gesprochen habe, wenn der Direktor darüber informiert war. Dies galt auch für Urs Pauli. Der Eindruck, dass ich intensiv direkt mit Urs Pauli verkehrt habe, trifft in diesem Sinn nicht zu.»*¹¹⁷² Die Aktenlage und die Aussagen der anderen Personen vermitteln ein von Martin Wasers Einschätzung abweichendes Bild. Aus Sicht der PUK ERZ ist die Aussage von Martin Waser deshalb unzutreffend.

4.2 Der Wechsel zu Urs Pauli

4.2.1 Gottfried Neuhold erhält einen Consultantvertrag

Die AU Poledna hat den Wechsel von Gottfried Neuhold zu Urs Pauli als Direktor von ERZ untersucht. Wie er zustande gekommen ist, konnte die Untersuchung nicht endgültig feststellen. Gemäss Gottfried Neuhold stammte die Idee des Wechsels in den Consultantstatus von Martin Waser. In seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht führt er erneut aus, für ihn habe es keinen Grund gegeben, frühzeitig in Pension zu gehen. *«Der Stadtrat machte mir den Vorschlag, der ganze Prozess war offenbar von langer Hand mit Urs Pauli abgesprochen und vorbereitet. Diese Sache hatte mir U. Pauli natürlich nicht kommuniziert, was ihm sicher auch entsprechend angeordnet wurde. Für mich in Ordnung. Pauli und ich hatten vereinbart, dass ich ihm über die Jahre Erfahrungswerte in Management organisieren werde, was wir auch erfolgreich umgesetzt hatten.»*¹¹⁷³ Dem widerspricht Martin Waser. Der Wechsel von Gottfried Neuhold zu Urs Pauli sei nicht hinter dem Rücken von Gottfried Neuhold vollzogen worden, sondern zusammen mit ihm.¹¹⁷⁴ Martin Waser vertritt den

671

¹¹⁷⁰ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 513.

¹¹⁷¹ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 376.

¹¹⁷² Stellungnahme vom Martin Waser vom 6. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 670.

¹¹⁷³ AU Poledna, N 71; Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 671.

¹¹⁷⁴ Stellungnahme vom Martin Waser vom 18. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 670.

Standpunkt, es sei im Gegenteil Gottfried Neuhold gewesen, der die Initiative ergriffen habe, und bezeichnet dies als noblen Zug von diesem.¹¹⁷⁵ Der doppelte Wechsel führte schliesslich zur Einsetzung von Urs Pauli als Direktor ERZ, und Gottfried Neuhold unterzeichnete einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag mit der Stadt Zürich als Consultant.

Vor der Staatsanwaltschaft sagte Urs Pauli über den doppelten Wechsel, Gottfried Neuhold sei mit Politikern immer auf Konfrontationskurs gewesen, und man habe gemerkt, dass dies nicht gehe. Er – Urs Pauli – und nicht Gottfried Neuhold, habe zu diesem Zeitpunkt die Dienstabteilung schon seit anderthalb Jahren in den Stadtratssitzungen vertreten. Urs Pauli führte weiter aus, die Anregung dazu müsse von Martin Waser gekommen sei.¹¹⁷⁶ Dafür spricht, dass aufgrund des nicht unproblematischen Verhältnisses zwischen dem Gemeinderat und dem Dienstchef seitens der Führung ein gewisser Handlungsbedarf bestanden haben dürfte. Die Arbeit einer Dienstchefin oder eines Dienstchefs, auch jener von ERZ, findet in einem politischen Kontext statt. Dabei ist der Umgang mit den politischen Schnittstellen zwangsläufig Teil ihres Aufgabenbereichs. Der erst im März 2008 und noch vor dem Wechsel in den Consultantstatus erstellte Stellenbeschrieb von Gottfried Neuhold erwähnt in seinem Pflichtenheft die Aufgaben des Dienstchefs im politischen Prozess mit keinem Wort.¹¹⁷⁷ Diese Aufgabe hatte – wie bereits ausgeführt – seit längerem schon Urs Pauli übernommen. Die Zusammenarbeit zwischen Martin Waser und Urs Pauli war daher schon vor 2008 enger, als dies Martin Waser in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ glaubhaft machen will.¹¹⁷⁸ Martin Wasers Aussage, bei der Zusammenarbeit mit Gottfried Neuhold habe es keine Probleme gegeben, ist vor dem Hintergrund dieser Begebenheiten nicht in allen Punkten zutreffend. Gottfried Neuhold fügt dem in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht an, er stimme rückblickend mit Urs Pauli überein, dass Martin Waser *«langsam und leise»* immer mehr Urs Pauli in die entsprechenden Gremien geschickt habe.¹¹⁷⁹ Zum von Urs Pauli geschilderten Konfrontationskurs mit den Politikern führte Gottfried Neuhold aus: *«Zu meinen angeblichen Problemen mit den Politikern ein paar Worte. Nachdem ich von Politik und der Stadt ZH speziell wenig bis keine Ahnung hatte, bin ich mehr als einhundert mal an Gemeinderat Sitzungen gewesen. Bei dieser Gelegenheit konnte ich in der Pause jeweils mit GRen fast aller Parteien reden und zwar mit der Be-*

672

¹¹⁷⁵ AU Poledna, N 71.

¹¹⁷⁶ Einvernahme von Urs Pauli durch Staatsanwaltschaft, Fragen 21–24.

¹¹⁷⁷ Stellenbeschrieb Gottfried Neuhold vom 29. Februar 2008.

¹¹⁷⁸ Vgl. EV PUK ERZ von Martin Waser, Zeilen 176–182.

¹¹⁷⁹ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 672.

gründung, dass es mir unmöglich ist mich mit meinen damals 384 tausend Kunden zu unterhalten. Für mich war das immer sehr lehrreich, die GRe sehr zuvorkommend und freundlich.» Er fügt sodann an: «Weiters habe ich eine Verfügung erlassen, nach welcher bei jedem im GR behandelten ERZ Sachverhalt die Projektverantwortlichen, der GBL sowie das zuständige GL Mitglied auf der Besuchertribüne anwesend zu sein haben damit der Sache das entsprechende Gewicht zu geben. Zu meiner Zeit waren wir die einzige Dienstabteilung welche das konsequent umsetzte.»¹¹⁸⁰

Der Bericht der AU Poledna geht davon aus, dass die Gespräche für die Personalrochade Neuhold–Pauli 2007 begonnen hätten.¹¹⁸¹ Dies bestätigte das für den Personalbereich zuständige GL-Mitglied in der Einvernahme in der AU Poledna. Es führte aus, dass es 2006 die Gesamtleitung des Personals erhalten habe. Diese Gesamtleitung hätte es unter der Führung von Gottfried Neuhold nicht erhalten; da jedoch bereits zu diesem Zeitpunkt klar gewesen sei, dass Gottfried Neuhold «in Pension gehe oder einen Schritt zurückmachen werde» und Urs Pauli dessen Nachfolge antreten werde, sei es zu dieser Position gekommen.¹¹⁸²

Bemerkenswert ist die Ausgestaltung des «Consultantvertrags» zwischen der Stadt Zürich und Gottfried Neuhold. Der STRB Nr. 523 vom 14. Mai 2008 hält den Rücktritt von Gottfried Neuhold per 1. Juni 2008 fest und ermächtigt zugleich den VTE, mit Gottfried Neuhold einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag für die Zeitspanne danach abzuschliessen.

Der Regelfall für die Begründung der städtischen Anstellungsverhältnisse ist die Verfügung.¹¹⁸³ Ausnahmsweise kann das Arbeitsverhältnis auch per öffentlich-rechtlichen Vertrag begründet werden. Das Personalrecht zählt die Ausnahmen für den Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen einzeln auf. Bei der Ausnahme, um die es vorliegend geht, handelt es sich um die «Ausübung von Spezialfunktionen».¹¹⁸⁴ Der Vorteil bei der vertraglichen Ausgestaltung liegt darin, dass von Bestimmungen des Personalrechts abgewichen werden kann, insbesondere hinsichtlich der Arbeitszeiten, der Beendigung und der Lohnhöhe. Gerade letztere unterliegt durch das Personalrecht einer Plafonierung, und damit liefe man ohne Art. 12 PR Gefahr, hochqualifizierte Spezialisten nicht anstellen zu können. Ge-

¹¹⁸⁰ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 672.

¹¹⁸¹ AU Poledna, N 71.

¹¹⁸² EV AU Poledna des für den Personalbereich zuständigen GL-Mitglieds, Fragen 16 und 17.

¹¹⁸³ Art. 10 PR.

¹¹⁸⁴ Art. 12 Abs. 3 PR.

mäss dem von HRZ für den Vollzug zur Verfügung gestellten Online-Kommentar zum städtischen Personalrecht ist der Begriff Spezialfunktionen eng auszulegen: Es gehe im Wesentlichen um Funktionen, auf welche die Regelungen des Personalrechts in einem oder mehreren der genannten Bereiche überhaupt nicht passen würden. Beim Consultantvertrag mit Gottfried Neuhold ist nicht ersichtlich, inwiefern das Personalrecht nicht passen würde; insbesondere ist die Beendigung genau gleich ausgestaltet wie bei Anstellungsverhältnissen per Verfügung. Das Anstellungsverhältnis endet mit Erreichung des Pensionsalters. Ebenso wenig liegt hinsichtlich der Arbeitszeiten und der Lohnhöhe ein Sonderfall vor.¹¹⁸⁵

Die Idee mit dem Modell eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrags stammte vom Departement. Dies ergibt sich aus dem vom TED erstellten Bericht zum öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag zwischen ERZ und Gottfried Neuhold. Darin werden die Ausgangslage und der zukünftige Aufgabenkatalog von Gottfried Neuhold umschrieben.¹¹⁸⁶

676

Der notabene zwei Tage vor dem Stadtratsbeschluss von Martin Waser und Gottfried Neuhold unterschriebene Arbeitsvertrag («Consultantvertrag») enthält ein paar wenige Eckpunkte. Er bestimmt den Lohn, den Beginn, die Funktionsbezeichnung sowie den Beschäftigungsgrad. Hinsichtlich der Auflösung ist festgehalten, dass der Vertrag mit der Pensionierung ende, d. h. frühestens Juni 2011.¹¹⁸⁷ Hinsichtlich des Lohns kann angemerkt werden, dass die neue Funktion für Gottfried Neuhold keine Einbusse darstellte.¹¹⁸⁸ Die im Bericht für den Stadtratsbeschluss festgehaltenen Aufgabenfelder bildeten sich im Vertrag nicht ab. Nicht geregelt war auch die organisatorische Angliederung, genau so wenig wie die Frage, wem Gottfried Neuhold unterstellt ist oder wem er zu rapportieren hat. Die Funktionsbezeichnung lautete «Consultant der GL».¹¹⁸⁹

677

Aus dem erwähnten Bericht des TED zum Vertrag ergeben sich die vorgesehenen Tätigkeiten. Die Spezialfunktion als «Consultant der Geschäftsleitung» sei damit gerechtfertigt, dass dies ein «*Know-how-Transfer auf höchstem Niveau*» sicherstelle und Gottfried Neuhold «*massgeblich an der Geschäftsentwicklung von ERZ*» beteiligt sein werde.¹¹⁹⁰ Gemäss Bericht gehörten zu seinen Aufgabenfeldern insbesondere:

678

¹¹⁸⁵ PR-Kommentar HRZ zu Art. 12 PR.

¹¹⁸⁶ Bericht zum öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag zwischen ERZ Entsorgung + Recycling Zürich und Gottfried Neuhold vom 8. Mai 2008.

¹¹⁸⁷ Öffentlich-rechtlicher Arbeitsvertrag zw. Gottfried Neuhold und Stadt Zürich.

¹¹⁸⁸ AU Poledna, N 75.

¹¹⁸⁹ Öffentlich-rechtlicher Arbeitsvertrag zwischen Gottfried Neuhold und Stadt Zürich.

¹¹⁹⁰ Bericht zum öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag zwischen ERZ Entsorgung + Recycling Zürich und Gottfried Neuhold vom 8. Mai 2008.

- ERZ-interne Projektunterstützung (KHKW, Erneuerung Kompost- und Klärwerk, Leittechnik ERZ, usw.)
- Entwicklung/Ablösung des KHKW Josefstrasse (Aufbau/Rückbau)
- ERZ Performance-Entwicklung
- Kaderentwicklung (Niveau Management Team und Geschäftsleitung)
- ERZ-intern Störmanager respektive Aushilfe bei der Geschäftsführung in der Übergangszeit (bei Abwesenheiten usw.)
- Mitarbeit in Projekten von nationaler und internationaler Bedeutung
- Vertreter der Stadt Zürich in nationalen und internationalen Gremien
- Vertreter der Stadt Zürich im Städteverband und im Stiftungsrat SENS bis 2011

4.2.2 Die Tätigkeit von Gottfried Neuhold als Consultant

Es ist zu prüfen, ob sich diese Aufgabenfelder in den der PUK ERZ vorliegenden Akten abbilden. Aus diesen ergibt sich zunächst, dass Gottfried Neuhold an den GL-Sitzungen von Herbst 2008 bis Juni 2011 nie teilnahm, ebenso wenig an den im Dezember 2008 und Januar 2009 von der GL durchgeführten Klausuren, wo es u. a. auch um Personalführung und Kaderentwicklung ging.¹¹⁹¹ Aus den ursprünglich angedachten Aufgabenfeldern könnte jedoch eine zwingende Teilnahme an GL-Kaderanlässen herauszulesen sein.

679

Aus dem GL-Protokoll vom 16. Juli 2008 geht dann hervor, dass Gottfried Neuhold ein letztes Mal am Grossstättetreffen in Köln im Oktober teilnehme, da andere Geschäftsleitungsmitglieder verhindert seien.¹¹⁹² Diese Begründung steht in einem gewissen Gegensatz zum Aufgabenbeschrieb im Bericht zum STRB Nr. 523 vom 14. Mai 2008, wo eine Vertretung der Stadt Zürich in internationalen Gremien vorgesehen ist.¹¹⁹³

Im GL-Protokoll vom 23. Juli 2008 ist erwähnt, dass Gottfried Neuhold für das Konzept Reinigung bzw. für das damit verbundene Projekt verantwortlich sei.¹¹⁹⁴ Effektiv arbeitete Gottfried Neuhold ein Konzept aus, das vorsah, die RBAG mit der Reinigung von ERZ zu beauftragen.¹¹⁹⁵ Aus dem GL-Protokoll vom 27. August 2008 geht einen Monat später hervor: «Die RB¹¹⁹⁶ ist ab sofort nicht mehr für die Reinigung verantwortlich.» Die GL beschloss,

680

¹¹⁹¹ ERZ GL-Protokolle der Jahre 2008 bis 2009; Einladung für die ERZ GL-Klausur vom 6. August 2008 sowie Einladung für die ERZ GL-Klausur vom 5. Januar 2009.

¹¹⁹² ERZ GL-Protokoll vom 16. Juli 2008.

¹¹⁹³ STRB Nr. 523 vom 14. Mai 2008.

¹¹⁹⁴ ERZ GL-Protokoll vom 23. Juli 2008.

¹¹⁹⁵ VR-Protokoll der RBAG vom 29. April 2008.

¹¹⁹⁶ RB steht für Rolf Bossard AG.

einen Mitarbeitenden des ERZ für die Suche nach eine Übergangslösung zu beauftragen.¹¹⁹⁷ In der nächsten GL-Sitzung wurde das Protokoll vom 27. August 2008 korrigiert. Da steht: «*Es muss heissen: Die RB ist ab sofort nicht für die Reinigung verantwortlich.*»¹¹⁹⁸ Spätestens ab September 2008 ist eine Mitwirkung von Gottfried Neuhold in diesem Teilbereich nicht mehr aktenkundig.

Im GL-Protokoll vom 29. Oktober 2008 ist erwähnt, dass Gottfried Neuhold in der Funktion als Präsident des Vereins Papier bleibt hier Teil einer Arbeitsgruppe sei, die sich der Problematik der Gratiszeitungen annehme.¹¹⁹⁹ Das Präsidentenamt des Vereins gab Gottfried Neuhold dann per August 2009 auf.¹²⁰⁰

681

Im Jahr 2009 ist Gottfried Neuhold zweimal im Zusammenhang mit der Umstrukturierung der Fernwärme am Standort Josefstrasse erwähnt. Für die Kick-Off-Veranstaltung war er nicht vorgesehen. Im GL-Protokoll vom 13. Mai 2009 steht: «*[Für den Bereich zuständiges GL-Mitglied] macht einen Termin für eine Sitzung ab. Teilnehmer: [Für Finanzen zuständiges GL-Mitglied, für den Bereich zuständiges GL-Mitglied, zwei weitere Mitarbeitende ERZ] Themen: Rechnungsläufe, Budget 2010, Verantwortung FW. Das Dokument Lösungsansatz Leistungsauftrag KHKW wird an GNE [Gottfried Neuhold] abgegeben.*»¹²⁰¹ In einem späteren GL-Protokoll vom 27. Mai 2009 dann: «*Betreffend Übertragung vom KHKW JO an die FW findet in der KW 23 eine Startsitung statt. GNE [Gottfried Neuhold] wird informiert.*»¹²⁰² Ursprünglich ging die GL an ihrer Sitzung vom 18. Juni 2008 davon aus, dass Gottfried Neuhold bei diesem Projekt der Umnutzung der Anlage an der Josefstrasse mitwirken solle.¹²⁰³ Der weitere Verlauf ist widersprüchlich. Gottfried Neuhold sagte dazu in der Einvernahme durch Prof. Dr. Tomas Poledna: «*Ich betreute die u. a. Fernwärme AG[,] erstellte das Business Konzept und leitete den Grossteil der Verhandlungen.*»¹²⁰⁴ Der Leiter Rechtsdienst, der an der Ausarbeitung der Verträge und Statuten mitbeteiligt war, antwortete auf die Frage, ob er an Sitzungen mit Gottfried Neuhold und Ruth Genner dabei gewesen sei: «*An Herrn Neuhold kann ich mich nicht erinnern. Mit Frau Genner nie. Soviel ich weiss.*»¹²⁰⁵ Zur Rolle von Gottfried Neuhold im Zusammenhang mit der FWZAG sagte er sodann: «*Ich empfand seine Rolle dort nie als sehr wichtig, so lange ich noch etwas mit ihr*

682

¹¹⁹⁷ ERZ GL-Protokoll vom 27. August 2008.

¹¹⁹⁸ ERZ GL-Protokoll vom 3. September 2008.

¹¹⁹⁹ ERZ GL-Protokoll vom 29. Oktober 2008, S. 3.

¹²⁰⁰ Unbeglaubigter Handelsregisterauszug des Vereins Papier bleibt hier, einsehbar unter <https://hra.zh.ch>.

¹²⁰¹ ERZ GL-Protokoll vom 13. Mai 2009.

¹²⁰² ERZ GL-Protokoll vom 27. Mai 2009.

¹²⁰³ ERZ GL-Protokoll vom 18. Juni 2008.

¹²⁰⁴ EV AU Poledna von Gottfried Neuhold, Frage 24.

¹²⁰⁵ EV PUK ERZ des Leiters Rechtsdienst, Zeilen 1040-1043.

zu tun hatte. Aber ich kann es nicht beurteilen.» Auf die Frage, ob er diesbezüglich mit Gottfried Neuhold viel Kontakt gehabt habe, sagte er dann: «Nein. Ich hatte bei der Gründung mit diesen Aktionärsbindungsverträgen, mit Statuten, mit der Gründung selber viel zu tun, mit den Verträgen selber, die man im Zusammenhang mit der Gründung mit seinem deutschen Partner gemacht hat. Und als diese dann stand, bis dorthin, hatte ich mit Herrn Neuhold nichts zu tun. Weil er im ERZ eine wichtige Funktion hatte, aber mit der Fernwärme Zürich AG zusammen, nichts.»¹²⁰⁶ Gottfried Neuhold hält dem in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ entgegen, die ganze Idee stamme von ihm, wie auch die Abklärungen mit den involvierten Stellen. Er führt erneut aus, er habe das Businesskonzept geschrieben. Im Gegensatz zu seinen Aussagen in der AU Poledna behauptet er hingegen nicht mehr, den Grossteil der Verhandlungen bestritten zu haben; vielmehr habe er mit Urs Pauli gemeinsam beschlossen, sich aus dem Verhandlungsteam «offiziell» zu entfernen, um Reibungen mit der «Beamtschaft aus Deutschland» zu vermeiden. Er hätte mit Rechtsanwalt A in etlichen Gesprächen die Verträge vorbereitet. Dies seien die Gründe, warum er nicht offiziell in Erscheinung getreten sei, wie dies Ruth Genner und der Leiter Rechtsdienst festgestellt hätten.¹²⁰⁷

Ab 2010 oder 2011 ist Gottfried Neuhold in den Protokollen der GL nicht mehr erwähnt. Zusammenfassend sind die Schnittstellen zum Gesamtgremium Geschäftsleitung rar und zeigen keinen starken unmittelbaren Austausch mit dem Gremium, obwohl Gottfried Neuhold eigentlich gemäss der Bezeichnung in seinem Arbeitsvertrag als «Consultant» ebendieser Geschäftsleitung vorgesehen war. 683

Bezüglich der Unterstützung von Projekten, wie z. B. bei der Erneuerung des Kompostier- und Klärwerks, liess sich in den Akten nichts finden. Diese Erneuerung stand u. a. in einem engen Zusammenhang mit der Motion Jäger. Das zuständige GL-Mitglied sagte in seiner Einvernahme von der PUK ERZ dazu: «Ich hatte einen Chef, der das nicht wollte. Friedl Neuhold wollte das nicht. Ich habe ihm irgendwann gesagt: «Du kannst aufhören, uns zu bearbeiten mit Aufträgen. Das hat keinen Wert. Du willst das nicht.»¹²⁰⁸ Urs Pauli sagte in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ dazu: «Er [Gottfried Neuhold] sagte: «Wir haben Kompostieranlagen. Diese sind dezentral überall, wir haben eine Kompostierberatung.» Das war ein kleines Team, das alle Kompost-Leute beriet. «Und wir wollen das eigentlich 684

¹²⁰⁶ EV PUK ERZ des Leiters Rechtsdienst, Zeilen 1066-1075.

¹²⁰⁷ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 682.

¹²⁰⁸ EV PUK ERZ des zuständigen GL-Mitglieds, Zeilen 235–241.

dezentral haben. Wir brauchen das gar nicht.»¹²⁰⁹ Gottfried Neuhold hätte demnach ein Projekt beraten sollen, das er offensichtlich ablehnte. In seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ äussert sich Gottfried Neuhold erneut zur Motion Jäger. Er bestätigt die Aussagen des zuständigen GL-Mitglieds und von Urs Pauli und bezeichnet die Motion Jäger als «ökologisch umweltbelastend» und «ökonomisch negativ». Er führt aus, dies habe er gegenüber Gemeinderat Alexander Jäger und gegenüber Martin Waser verständlich zu machen versucht, aber kein Gehör gefunden. Dies sei der Beginn von offen ausgetragenen Differenzen gewesen.¹²¹⁰

Gesichert ist hingegen, dass Gottfried Neuhold Verwaltungsratsmitglied der RBAG war sowie bis August 2011 in der Stiftung SENS Einsitz nahm.¹²¹¹ Er vertrat ERZ auch in internationalen Gremien, wobei unbekannt ist, in welchen.

Urs Pauli führte in seiner Einvernahme der AU Poledna aus, Gottfried Neuhold sei sehr engagiert gewesen. Er habe «am Anfang» sehr viel gemacht und erwähnt in diesem Zusammenhang die FWZAG und die ZAV AG. Er führte weiter aus, Gottfried Neuhold habe politische Vertreter und Fachkräfte durch die Anlagen geführt.¹²¹² Zu einem späteren Zeitpunkt, im Rahmen seiner Einvernahme vor der PUK ERZ, äusserte sich Urs Pauli zur Tätigkeit von Gottfried Neuhold wie folgt: «Wir haben die Arbeiten gar nicht aufgeteilt. Er nahm seine Consultant-Aufgabe wahr, er war im Verwaltungsrat der Fernwärme Zürich AG, dann war er noch in der Rolf Bossard AG, da haben wir uns nur gesehen, wenn wir VR-Sitzungen hatten. Er unterstützte noch ein Projekt. Wir waren ja auch international sehr gut vernetzt, also wie es heute ist, weiss ich nicht, aber damals, im europäischen Städteverband, den wir präsidierten, wir haben an verschiedenen Wettbewerben teilgenommen, wo wir zum Teil auch Awards gewonnen haben. Es gab auch in den USA Dinge, wo er das ERZ in dieser Zeit vertrat. Das machte er. Aber ab dem Moment, als er ausgeschieden war, machte er operativ im ERZ nichts mehr. Da gab es keine Überschneidungen, also, dass man gesagt hätte: «Du machst das und du machst das. Das wollte er auch nicht.»¹²¹³

¹²⁰⁹ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 204–207.

¹²¹⁰ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 684.

¹²¹¹ Unbeglaubigter Handelsregisterauszug der Stiftung SENS, einsehbar unter <https://hra.zh.ch>.

¹²¹² EV AU Poledna von Urs Pauli, Frage 16.

¹²¹³ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 1392–1401.

Die Aussage von Urs Pauli bestätigt eine von der GL ERZ völlig losgelöste Tätigkeit als Consultant, obwohl der öffentlich-rechtliche Arbeitsvertrag mit der oben zitierten Begründung dem Stadtrat unterbreitet worden war, dass Gottfried Neuhold die GL unmittelbar unterstütze. Die ursprüngliche Absicht ergibt sich auch aus einem Newsletter der Geschäftsleitung des TED vom Mai 2008: *«Bis zu seiner Pensionierung wird [Gottfried Neuhold] eine Spezialfunktion als Consultant der ERZ-Geschäftsleitung ausüben sowie die Geschäftsübergabe an seinen Nachfolger vornehmen, den bisherigen Vizedirektor Urs Pauli.»*¹²¹⁴ Nicht zutreffend ist die Annahme von Urs Pauli, Gottfried Neuhold sei Mitglied des Verwaltungsrats der FWZAG gewesen.¹²¹⁵ Die von Urs Pauli geschilderte Funktion von Besucherführungen kann nicht abschliessend beurteilt werden und ist überdies keines der Aufgabengebiete, das ursprünglich vorgesehen war.

687

Die Ablösung von Gottfried Neuhold an der Spitze von ERZ fand kurz vor dem Departementswechsel von Martin Waser statt. Dieser hatte bereits im April 2008 seinen Wechsel ins Sozialdepartement angekündigt.¹²¹⁶ Es bleibt bislang offen, warum Martin Waser den Führungswechsel bei ERZ nicht seiner Nachfolge überlassen hat. Martin Waser begründete dies in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ mit der zeitlichen Dringlichkeit, die durch seinen beabsichtigten Wechsel zum Sozialdepartement entstanden sei.¹²¹⁷

688

Im Rahmen ihrer Einvernahme durch die PUK ERZ sagte Ruth Genner über Gottfried Neuhold: *«Ich habe ihn an einer der Weihnachtsfeiern kennengelernt. Ich kann nicht sagen, ob es gerade die erste war. Das wäre möglich. Wir hatten auch bald einmal die Einweihung der beiden Öfen. Da gab es ein Fest, an dem auch verschiedene Gemeinderäte dabei waren. In solchen Momenten war er da.»* Und auf die Frage, ob sie seinen Auftrag gekannt habe: *«Nein, überhaupt nicht. Ich habe das auch erst später erfahren, dass er noch als Berater arbeitet. Wenn ich in die Akten ginge, würde es mich auch Wunder nehmen. Als er abgelöst wurde, war ich schon gewählt. Ich weiss noch, dass ich im Nationalrat in der NZZ gelesen habe, ah jetzt kommt Urs Pauli als neuer Direktor. Ich weiss nicht, was damals entschieden wurde, was die Rolle von Herr Neuhold war. Ich weiss nicht, ob es damals eine Weisung gab.»*¹²¹⁸

689

¹²¹⁴ Newsletter GL TED vom Mai 2008.

¹²¹⁵ Unbeglaubigter Handelsregisterauszug der Fernwärme Zürich AG, einsehbar unter <https://hra.zh.ch>.

¹²¹⁶ NZZ-Interview vom 10. April 2008 mit Martin Waser.

¹²¹⁷ EV PUK ERZ von Martin Waser, Zeilen 371–375.

¹²¹⁸ EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeilen 1553–1563.

4.2.3 Fazit zum Consultantvertrag von Gottfried Neuhold

Das Vertragsverhältnis verfügt in seiner Entstehung und Ausgestaltung über Schwächen. Der Vertrag stellt keine echte Verbindlichkeit zu den Aufgaben von Gottfried Neuhold her, ebenso wenig ist die organisatorische Einbindung des Consultants vorgängig geklärt. Zusätzlich fehlt es an einer Bestimmung, welche die Anpassung an veränderte Umstände ermöglicht hätte, da innerhalb von drei Jahren durchaus Aufgaben wegfallen oder neue Tätigkeitsfelder hinzukommen könnten. Der Stadtrat hatte in seinem Beschluss den VTE ohne Bedingungen ermächtigt, einen solchen Consultantvertrag abzuschliessen. Die tatsächlichen, allerdings nicht vollständig feststellbaren Tätigkeitsfelder decken sich überdies nur beschränkt mit der ursprünglich gegenüber dem Stadtrat und auch gegenüber der Geschäftsleitung des TED gemachten Erklärungen. 690

Doch auch ohne diese Verschriftlichung des Pflichtenhefts wäre eine Führungsverantwortung entstanden. Dies hätte aber bedingt, dass die neue VTE Ruth Genner von dieser Lösung in Kenntnis gesetzt worden wäre. Sie selbst hätte aus dem Umstand, dass sie Gottfried Neuhold an Anlässen von ERZ antraf, auch Rückfragen stellen können. 691

Rein rechtlich ist auch äusserst fragwürdig, ob Gottfried Neuholds Weiterbeschäftigung als Consultant effektiv einen Anwendungsfall von Art. 12 Abs. 3 PR darstellt, der den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags nur für den Ausnahmefall vorsieht. All diese Schwächen können Gottfried Neuhold selbst nicht zum Vorwurf gemacht werden. Er selbst führt in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht aus, er habe jeden unterstützt, der etwas von ihm gewollt habe und das habe diese Positionierung sehr einfach und sehr effizient gemacht.¹²¹⁹ Der Gesamtkontext lässt jedoch erahnen, dass es für Martin Waser ein äusserst wichtiges Anliegen war, Urs Pauli an die Spitze von ERZ zu berufen und er deswegen für Gottfried Neuhold diese offene Lösung in Kauf nahm. Anzumerken ist, dass das Personalrecht für die geschilderte Konstellation – ausser dem vorzeitigen Altersrücktritt – keine echten Alternativen anbietet. Es ist aber auch danach zu fragen, wie man solche Fälle im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot in der Stadtverwaltung lösen würde, wenn es sich um anderweitige Mitarbeitende handelte, die vielleicht etwas «amtsmüde» geworden sind. Es ist kaum denkbar, dass man solchen Mitarbeitenden weiterhin denselben Lohn garantiert und einen Arbeitsvertrag ohne klare Verpflichtungen ausstellt. 692

¹²¹⁹ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 692.

4.3 Die Ära von Urs Pauli

Urs Pauli war Dienstchef unter drei VTE: für kurze Zeit unter Martin Waser, während der gesamten Amtszeit von Ruth Genner und schliesslich noch rund drei Jahre unter Filippo Leutenegger. 693

4.3.1 Urs Pauli unter Ruth Genner

Martin Waser war es, der massgeblich an der Einsetzung von Urs Pauli als Direktor beteiligt war. Ruth Genner «übernahm» dann den unlängst eingesetzten Urs Pauli. Sie hatte gemäss Departementssekretär 2010 offenbar grosses Vertrauen in Urs Pauli.¹²²⁰ Den Aspekt des Vertrauens führte auch Niklaus Scherr in seiner Einvernahme durch die PUK ERZ an: «Während ich Frau Genner eher als jemanden erlebt habe, der ein extremes «Gottvertrauen» in das richtige Handeln der Verwaltung hatte. Im Sinne, dass sie fand, ja in der Ära vorher lief es gut, also kann ich jetzt voll auf diese Führungsperson vertrauen.»¹²²¹ 694

Der Departementssekretär führte weiter aus, unter Ruth Genner sei der Austausch mit Urs Pauli eng gewesen. Es habe wöchentliche bilaterale Sitzungen und zusätzlich Sitzungen der Geschäftsleitung des TED mit allen Direktoren der Dienstabteilungen gegeben.¹²²² Von den Sitzungen zwischen der VTE und Urs Pauli gibt es keine Protokolle.¹²²³ Hingegen existieren vom Departementssekretär angefertigte persönliche Handnotizen, die er in einem Schrank aufbewahrt, was aber nicht mit einer Protokollierung gleichzusetzen ist.¹²²⁴ 695

Ruth Genner führte jährlich die ZBG durch. Im ersten vollständig durchgeführten Beurteilungsgespräch aus dem Jahr 2009 vermerkt Ruth Genner in einem von ihr handschriftlich verfassten Beiblatt: «[Urs Pauli] Versteht sich als Firmenboss, z.T. 'alter Schule', d.h. sozial ausgerichtet, auf Gesamtwohl fokussiert und nicht auf Profit, lange Sicht, umsichtig, vorausschauend → gute Note!». Im selben Beiblatt steht: «ERZ ist aber auch politischer Steuerung unterstellt und zwar dem GR in wesentlichen Fragen! darauf mehr Gewicht legen → parlamentarische Spielregeln → Verbindlichkeit für diese Abläufe!»¹²²⁵ Die Gesamtbeurteilung 2009 und 2010 fiel gut aus. Ruth Genner hielt an verschiedenen Stellen auch Kritisches 696

¹²²⁰ EV AU Poledna des Departementssekretärs, Frage 14; Medienmitteilung zur Berufung des Departementssekretärs zum Departementssekretär vom 20. Januar 2010.

¹²²¹ EV PUK ERZ von Niklaus Scherr, Zeilen 204–207.

¹²²² EV AU Poledna des Departementssekretärs, Frage 14.

¹²²³ EV PUK ERZ des Departementssekretärs I, Zeile 874.

¹²²⁴ EV PUK ERZ des Departementssekretärs I, Zeile 885–887.

¹²²⁵ ZBG Urs Pauli 2009.

fest: Sie forderte die Verbesserung der Kommunikationsfähigkeit mit den gemeinderätlichen Kommissionen, sah bei der Handlungsfähigkeit im Umfeld 'Politik und Verwaltung' ein «Potential zum besseren Image» und Potenzial an den politischen Schnittstellen. Urs Pauli führte in seiner Rückmeldung zur Beurteilung an, ERZ werde als Unternehmen wahrgenommen und auch so behandelt. Er schreibt: «*Ruth Genner hat die Gabe wohl unterscheiden zu können zwischen Industrie und Verwaltung.*» Im Beiblatt hielt Ruth Genner als Stichwort fest: «ERZ als DA». ¹²²⁶

Diese Vorbehalte nahm Ruth Genner für das folgende Jahr 2011 nicht als explizite Ziele in den ZBG-Prozess auf. Die Beurteilung für 2011 fällt überdurchschnittlich aus. Erneut hielt die VTE fest, dass die Zusammenarbeit mit den gemeinderätlichen Kommissionen Verbesserungspotenzial habe. Urs Pauli vermerkte zum zweiten Mal, dass Ruth Genner klar zwischen Politik und operativer Führung trenne, was wesentlich zum sehr guten Arbeitsklima beitrage und ihm seine Arbeit und sein Engagement für ERZ sehr erleichtere. ¹²²⁷

Die Beurteilung 2012 fiel wiederum überdurchschnittlich aus. Von Ruth Genner gehen im Gegensatz zu den vorangegangenen Jahren keinerlei Vorbehalte aus der Beurteilung hervor. Sie zeigte sich vollauf zufrieden, insbesondere auch hinsichtlich der grossen Bauprojekte. ¹²²⁸ 2013 lobte Ruth Genner allgemein den «Superoutput» von ERZ. ¹²²⁹

Besondere Ereignisse in der Amtszeit von Ruth Genner im Zusammenhang mit Urs Pauli sind nicht bekannt, ausser dass Ruth Genner ausführte, sie gegen Ende ihrer Amtszeit Urs Pauli im Zusammenhang mit der Arbeit in den Gemeinderatskommissionen habe «zurückpfeifen» müssen. ¹²³⁰ Auf die Frage der PUK ERZ, welche Führungs- und Kontrollinstrumente im TED bestehen würden, um Verletzungen von Finanz- und Vergabekompetenzen aufdecken zu können, führte Ruth Genner aus: «*Da gab es hin und wieder ein Donnerwetter. Wenn man so etwas sah, hat man klar gesagt, das geht nicht. Aber wie hätten wir das finden können?*» Eigentliche Führungs- und Kontrollinstrumente konnte sie nicht nennen. ¹²³¹

¹²²⁶ ZBG Urs Pauli 2010.

¹²²⁷ ZBG Urs Pauli 2011.

¹²²⁸ ZBG Urs Pauli 2012.

¹²²⁹ ZBG Urs Pauli 2013.

¹²³⁰ EV AU Poledna von Ruth Genner, Frage 10.

¹²³¹ EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeilen 950–983.

Im Rahmen ihrer Einvernahme vor der PUK ERZ führte Ruth Genner wiederholt aus, dass sie ihren Fokus auf das Politische gerichtet und sich mehr um Inhalte gekümmert habe.¹²³² Dass die Führung von Dienstchefs wie Urs Pauli auch eine unmittelbare Führungs- und Kontrollauftrag darstellt, erwähnte sie nicht. Sie erklärte vielmehr, sie habe ihre Führungsfunktion im Sinne eines Verwaltungsratsmandats verstanden.¹²³³ In Bezug auf Verbesserungsvorschläge regte sie an, dass man die Controllerfunktion hätte verstärken müssen. Es war aber sie selbst, die den Departementscontroller nach ihrem Amtsantritt nicht mehr sich direkt unterstellen liess, sondern in der Hierarchie eine Stufe tiefer, dem Departementssekretariat, unterstellte.¹²³⁴ Auf die Frage, welche Instrumente inskünftig nötig wären, regte Ruth Genner eine Pönale an, ein Mittel der Bestrafung.¹²³⁵

4.3.2 Urs Pauli unter Filippo Leutenegger

Filippo Leutenegger, VTE ab 2014, sei – so der Departementssekretär – zunächst begeistert gewesen von Urs Pauli.¹²³⁶ Das gibt auch die Bewertung von 2014 wieder, die aussergewöhnlich positiv ausfiel. Darauf bestätigte eine Mitarbeiterin des TED der Personalabteilung von ERZ die Durchführung des ZBG und teilte die Gesamtbewertung per E-Mail mit. Gleichzeitig schreibt sie: «*Eine differenzierte Beurteilung von Zielerreichung/Aufgabenerfüllung bzw. Kompetenzen/Verhalten ist nicht erfolgt.*»¹²³⁷ Auf ein vollständig durchgeführtes ZBG wurde also verzichtet. Auch 2015 fiel die Beurteilung überdurchschnittlich aus. Wann die Ziele vereinbart wurden, ist unklar. Unter den Zielen findet sich die «Überprüfung der Risiken der Firmenstruktur» bzw. der Auftrag, eine Eignerstrategie zu erstellen und ein Beteiligungscontrolling einzuführen. Die Beurteilung erfolgte bereits im November 2015, eine wörtliche Gesamtwürdigung seitens VTE fehlt. Das Ziel zu den Beteiligungen wird mit «erfolgt (Ende Oktober)» beurteilt. Urs Pauli brachte in seiner Rückmeldung den Vermerk an, die Zusammenarbeit mit Filippo Leutenegger sei wesentlich einfacher, effizienter und strukturierter, da der neue VTE selbst Unternehmer sei.¹²³⁸ Für das Folgejahr liegen der

¹²³² EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeilen 133 und 234 sowie EV AU Poledna, Frage 27.

¹²³³ EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeilen 1640–1644.

¹²³⁴ EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeile 303-316; EV PUK ERZ des Departementscontrollers, Zeilen 238-242.

¹²³⁵ EV PUK ERZ von Ruth Genner, Zeilen 969–983.

¹²³⁶ EV AU Poledna des Departementssekretärs, Frage 15.

¹²³⁷ E-Mail TED an ERZ betreffend Beurteilung von Urs Pauli 2014 vom 14. Januar 2015.

¹²³⁸ ZBG Urs Pauli 2015.

PUK ERZ keine ZBG-Formulare vor, jedoch eine Bewertung, die schlechter ist als in den vorangegangenen Jahren.¹²³⁹

In den Akten abgebildet ist, dass Filippo Leutenegger im Nachgang zur AU Stokar + Partner einen Funktionsbeschrieb (Stellenbeschrieb) für Urs Pauli ausgearbeitet hat. Dieser datiert vom Juni 2016 und ist nicht unterzeichnet.¹²⁴⁰ Bei allen vorangehenden VTE hatte Urs Pauli mutmasslich über keinen Funktionsbeschrieb verfügt, da sich im Personaldossier keine finden lassen.

Mit Eingang der ersten anonymen E-Mail vom Juli 2015 geriet Filippo Leuteneggers ursprünglich gute Meinung über Urs Pauli ins Wanken.¹²⁴¹ Beinahe zeitgleich begann die ZFK mit der Revision rund um das Bauprojekt im Hagenholz. Nach deren Abschluss setzte das TED die erste Administrativuntersuchung ein, die von Stokar + Partner an die Hand genommen wurde. Die Ergebnisse lagen im April 2016 vor.¹²⁴²

Im September 2016 beriet der Stadtrat über personalrechtliche Massnahmen gegenüber Urs Pauli. Für das Gremium war zu diesem Zeitpunkt nicht klar, ob weitergehende personalrechtliche Massnahmen als eine schriftliche Mahnung ergriffen werden müssen. Dies geht aus einer vom Departementssekretär später angefertigten Aktennotiz vom 20. März 2017 hervor. Filippo Leutenegger leistete dann im Stadtrat Überzeugungsarbeit für den Verbleib von Urs Pauli und dafür, es bei einer Mahnung bewenden zu lassen.¹²⁴³ In der mit Stadtratsbeschluss ergangenen Mahnung ist festgehalten: «*Der Stadtrat zog auch weitergehende personalrechtliche Massnahmen in Betracht.*»¹²⁴⁴

¹²³⁹ In seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht macht Filippo Leutenegger geltend, alle jährlichen Mitarbeitergespräche mit Urs Pauli geführt zu haben, auch für das Jahr 2016. Es entziehe sich seiner Kenntnis, weshalb sich das entsprechende Formular nicht bei den Akten finde (Stellungnahme von Filippo Leutenegger vom 10. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 955–957). Für die PUK ERZ bleibt unklar, wie es sich mit diesem Formular verhält. Im Personaldossier von Urs Pauli ist es nicht abgelegt. Ein Aktenherausgabegesuch der PUK ERZ beim Stadtrat, in dem um Zustellung der «*vereinbarten Ziele zwischen Direktion ERZ und Vorsteherchaft (ab Amtsantritt von Gottfried Neuhold)*» ersucht wurde, beantwortete das TED wie folgt: «*Für Urs Pauli können wir Ihnen zudem die ZBG Formulare 2008 bis 2015 zustellen. Darin sind für die meisten Jahre Ziele definiert.*»

¹²⁴⁰ Funktionsbeschreibung von Urs Pauli vom 27. Juni 2016.

¹²⁴¹ EV AU Poledna des Departementssekretärs, Frage 15.

¹²⁴² Für weitergehende Ausführungen zur Aufarbeitung siehe N 860 ff. dieses Berichts.

¹²⁴³ Zusammenfassendes Protokoll der Aussprache vom 20. März 2017, erstellt vom Departementssekretär.

¹²⁴⁴ Schriftliche Mahnung von Urs Pauli durch den Stadtrat vom 4. Oktober 2016.

In seiner Einvernahme vor der PUK ERZ erklärte Filippo Leutenegger hierzu: *«Wir sagten nicht, dass er nicht im Amt bleiben könne. Daran kann ich mich nicht erinnern, dass dies so fiel. Sondern es ging darum, was für eine Massnahme man trifft. Es stand eine Bewährungsfrist zur Debatte, die bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern üblich ist, und Verwarnung respektive Rüge.»*^{1245 1246}

705

Die personalrechtliche Massnahme des Stadtrats verfügte über eine Besonderheit. Der Stadtrat sprach im September 2016 eine Mahnung ohne Bewährungsfrist (vgl. Art. 17 Abs. 3 lit. b PR) aus. Im Regelfall ist eine Mahnung mit einer Bewährungsfrist zu versehen, innerhalb derer sich die betreffende Person bewähren muss, da ihr ansonsten die Kündigung droht. Allerdings sind nach einer erfolgreichen bestandenen Bewährungsfrist quasi alle vorgängigen Verfehlungen gelöscht, und die betreffenden Mitarbeitenden können sozusagen neu anfangen. Filippo Leutenegger erklärt, gerade dies habe man verhindern wollen und deshalb auf eine Bewährungsfrist verzichtet und es «lediglich» bei einer Mahnung lassen. Entsprechend teilte Filippo Leutenegger mit der Mahnung Urs Pauli jedoch unmissverständlich mit, «es verträit nünt meh.»¹²⁴⁷

706

Der Stadtrat und Filippo Leutenegger erklärten in ihren Stellungnahmen zum vorläufigen Schlussbericht übereinstimmend, dass Filippo Leutenegger nach Bekanntwerden der Vorwürfe gegenüber Urs Pauli eine engere Führung in Aussicht gestellt habe.¹²⁴⁸ Gemäss Filippo Leuteneggers Darstellung in seinen Stellungnahmen zum vorläufigen Schlussbericht habe er dies auch getan, indem er mit Urs Pauli nach Bekanntwerden der Vorwürfe konsequent wöchentliche bilaterale Besprechungen abgehalten und ihn zunehmend enger geführt habe.¹²⁴⁹ Im Personaldossier von Urs Pauli bildet sich eine engere Führung im Nachgang zur Mahnung im Herbst 2016 nicht ab. Die nächste Aktennotiz datiert vom 7. März 2017.¹²⁵⁰ Aus dem Personaldossier ergibt sich demzufolge für die Zeitspanne September

707

¹²⁴⁵ EV PUK ERZ von Filippo Leutenegger, Zeilen 430–433.

¹²⁴⁶ In seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht erklärt der Stadtrat, Urs Pauli sei deshalb nur ermahnt worden, weil das städtische Personalrecht kein Disziplinarverfahren mit einer ganzen Palette von Massnahmen mehr kenne und die nächstschärfere Massnahme eine Mahnung mit Bewährungsfrist gewesen wäre. Die Vorwürfe seien damals noch nicht derart erhärtet gewesen, dass eine Kündigung rechtlich durchsetzbar gewesen wäre. Von einer Mahnung mit Bewährungsfrist habe man abgesehen, weil eine solche für die besonders verantwortungsvolle Führungsstufe als ungeeignet beurteilt worden sei (Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 857 ff.).

¹²⁴⁷ Zusammenfassendes Protokoll der Aussprache vom 20. März 2017, erstellt vom Departementssekretär.

¹²⁴⁸ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 857 ff., Stellungnahme von Filippo Leutenegger vom 20. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N955 und 707.

¹²⁴⁹ Stellungnahmen von Filippo Leutenegger vom 10. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 955–957 und vom 20. Oktober 2020 zu N 955 und 707.

¹²⁵⁰ Zusammenfassendes Protokoll der Aussprache vom 8. März 2017, erstellt vom Departementssekretär.

2016 bis März 2017 nichts. Die Beurteilung für das Kalenderjahr 2016 fehlt, ebenso wenig lassen sich Zielvereinbarungen für das Jahr 2017 finden.¹²⁵¹

Nach den neu zum Vorschein gekommenen Unregelmässigkeiten anfangs März 2017 orientierte Filippo Leutenegger Urs Pauli, dass die Fortführung des Arbeitsverhältnisses gefährdet sei.¹²⁵² Am 16. Mai 2017 trafen sich Filippo Leutenegger, der Departementssekretär und Urs Pauli in Begleitung seines Rechtsvertreters zu einer weiteren Besprechung. An dieser legte der VTE Urs Pauli umfassend seine Vorhalte zu den Dienstwagen vor und sah die Auflösung des Arbeitsverhältnisses als unumgänglich an. Eine der aufgezeigten Möglichkeiten war der vorzeitige Altersrücktritt.¹²⁵³ Diesen erklärte Urs Pauli noch am selben Tag. Es folgte die Strafanzeige gegen Urs Pauli und schliesslich die fristlose Entlassung durch den Stadtrat am 7. Juni 2017.¹²⁵⁴ Diese Entlassung wurde später durch den Bezirksrat Zürich bestätigt und ist rechtskräftig.¹²⁵⁵

708

4.3.3 Fazit zum Führungsverständnis der VTE gegenüber Urs Pauli

Martin Waser war überzeugt von Urs Pauli, sonst hätte er nicht kurz vor seinem Departementswechsel beim Stadtrat dessen Berufung zum Direktor von ERZ beantragt. Urs Pauli war zwar Martin Waser nur für ein paar Monate unmittelbar unterstellt, doch hatten die beiden seit 2003 intensiv zusammengearbeitet und vertrauten sich gegenseitig. Diese Vertrauensbasis zwischen Dienstchef und der Vorsteherschaft setzte sich unter Ruth Genner fort. Ruth Genner war von der innovativen Art von Urs Pauli sehr angetan. Diese half Ruth Genner, ihre Politik der Nachhaltigkeit vorantreiben zu können.

709

Niklaus Scherr (AL) fasst das Verhältnis zwischen dem Chefbeamten Urs Pauli und den VTE Martin Waser und Ruth Genner wie folgt zusammen: *«Ich glaube, man muss das Zusammenspiel vom Chefbeamten Pauli und dem jeweiligen Exekutivmitglied anschauen. Ich würde sagen, in der Ära von Martin Waser war das aus meiner Sicht ein Power-Tandem. Also man hatte den Eindruck, Martin Waser fand, dass wir da einen initiativen Direktor hatten. Der wird in seinem Tun unterstützt, ohne, dass ich näher hinschaue. Es hat sich vor allem in der Kontroverse um die Gebührenpolitik gezeigt. Da gab es eine Eingabe des*

710

¹²⁵¹ Filippo Leutenegger macht allerdings geltend, ein entsprechendes ZBG-Formular ausgefüllt zu haben. Vgl. dazu oben N 701 und dazugehörige Fussnote.

¹²⁵² Zusammenfassendes Protokoll der Aussprache vom 20. März 2017, erstellt vom Departementssekretär.

¹²⁵³ Zusammenfassendes Protokoll der Aussprache vom 16. Mai 2017, erstellt vom Departementssekretär.

¹²⁵⁴ Medienmitteilung des Stadtrats vom 7. Juni 2017.

¹²⁵⁵ Medienmitteilung des Stadtrats vom 7. November 2019.

Preisüberwachers, der die Stadt aufforderte, die Gebühren zu senken. Und die Information wurde uns vorenthalten. Ich musste dann in der Kommission intervenieren und dann gab es plötzlich eine Wende. Aber Martin Waser habe ich als jemanden erlebt, der sich inhaltlich voll damit identifiziert hat. Dann am Schluss, als Ruth Genner kam, nahm ich im Prinzip wahr, dass sie mehr oder weniger diese Vertrauensbasis, die vorher herrschte, weiterführte. Aber ohne gegenüber Herr Pauli in irgendeiner Form machtpolitisch aufzutreten. Und Herr Waser war quasi wie ein Verbündeter. Während ich Frau Genner eher als jemanden sehe, der sagte: «Das läuft ja gut, der soll das so und so machen.» Die einzige Kontroverse, die ich dort erlebt habe in der Ära Genner, war die Nichtumsetzung einer Motion für den Bau einer Biogasanlage, die Motion Jäger.»¹²⁵⁶ Martin Waser führt in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht zu diesem Zitat Folgendes aus: «Ich frage mich, was dieses lange Zitat einer Aussage von alt Gemeinderat Scherr in diesem Bericht soll. Es widerspiegelt die subjektive Sicht einer Einzelperson. Hier müsste zumindest angefügt werden, dass ich mich nie als Verbündeter von Herrn Pauli sah. Wie erwähnt, verkehrte ich primär direkt mit Direktor Neuhold.»¹²⁵⁷ Der Stadtrat seinerseits empfiehlt in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht, dieses ausführliche Zitat einer Einzelperson wegzulassen. Die Aussage – so der Stadtrat weiter –, Martin Waser sei quasi ein Verbündeter von Urs Pauli gewesen, sei subjektiv und könne so nicht bestätigt werden. Aus Sicht der PUK ERZ unterstreicht dieses Zitat ihre Untersuchungsergebnisse. Niklaus Scherr (AL) war über viele Jahre einer der schärfsten Kritiker der Dienstabteilung, was auf ihre Informations- und Gebührenpolitik und was das Amtsverständnis von Urs Pauli betraf. Viele von Niklaus Scherr (AL) dazumal eingenommenen Standpunkte und geäußerten Vermutungen haben sich heute bestätigt. Aus Sicht der PUK ERZ sind seine Aussagen daher glaubwürdig. Ausgewiesen und aktenkundig sind eine häufige Zusammenarbeit zwischen Martin Waser und Urs Pauli und dessen spätere Berufung zum Direktor von ERZ. Wäre Martin Waser nicht von Urs Pauli überzeugt gewesen, hätte er dem Stadtrat keinen Antrag gestellt, ihn ohne Ausschreibung in diese Position zu berufen.

Filippo Leutenegger war zunächst von Urs Paulis überzeugendem Führungsstil mit ökonomischem Hintergrund angetan.¹²⁵⁸ Dies veränderte sich später stark. Weitergehende personalrechtliche Massnahmen wären nach Bekanntwerden von Vorkommnissen im Herbst

711

¹²⁵⁶ EV PUK ERZ von Niklaus Scherr, Zeilen 130–142.

¹²⁵⁷ Stellungnahme von Martin Waser vom 6. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 684.

¹²⁵⁸ EV AU Poledna des Departementssekretärs, Frage 15.

2016 möglich gewesen. Eine Trennung von Urs Pauli fand aber erst ein gutes halbes Jahr später statt, nachdem weitere Vorkommnisse zu Tage getreten waren.

Stadträte haben nicht nur einen politischen Führungsauftrag; neben der politischen Planung ist ein grosser Teil ihrer Arbeit schlichter Vollzug. Sie tragen aber auch eine unmittelbare Führungsverantwortung gegenüber ihren Dienstchefinnen und Dienstchefs und ihren Stabsmitarbeitenden. In diesen personalrechtlichen Führungsaufgaben – eine rein operative Tätigkeit – unterscheiden sie sich nicht von anderen Führungskräften in der Stadtverwaltung. In den Anfängen von Ruth Genners Amtszeit war das Verhältnis der Dienstabteilung zur Politik in den ZBG wiederholt ein Thema und Anlass zu kritischen Bemerkungen, führte jedoch nicht zu einer Aufnahme expliziter Ziele für das Folgejahr. Für die Amtszeit von Filippo Leutenegger waren nur unvollständig dokumentierte ZBG von Urs Pauli greifbar.¹²⁵⁹ Wiederholt ist bei den VTE Begeisterung für das gute Funktionieren der Dienstabteilung spürbar. Die Einbettung von ERZ in die Kernverwaltung ist weitgehend ausgeklammert.

712

Relativierend ist auf den besonderen Umstand bei der Führung von Verwaltungsspitzen hinzuweisen. Dieses Führungsverhältnis trägt ein Ungleichgewicht in sich. Mit der Wahl in den Stadtrat sieht sich die oder der einzelne Departementsvorstehende Verwaltungsspitzen gegenüber, die im Umgang mit Politikern geübt und mit einem enormen Wissensvorsprung ausgestattet sind. Eine Departementsvorsteherin oder ein Departementsvorsteher kann sich zum Ausgleich ihres / seines Stabes bedienen. Dies kann zu Konflikten zwischen Stabsmitarbeitenden auf Stufe Departement und der Führungsverantwortlichen der Dienstabteilung führen. Das ist jedoch hinzunehmen, um zu einer besseren Einschätzung von Sachumständen zu gelangen.

713

Es geht hier aber auch um die Frage der zwischen den Dienstchefinnen und Dienstchefs und den jeweiligen Vorgesetzten stattfindenden Kommunikation. Das «Unternehmen» ERZ galt in der Stadtverwaltung als vorbildlich, innovativ und finanzierte sich – mit Ausnahme der Stadtreinigung – durch die Gebühren weitgehend selbst. ERZ konnte auch mit einem besonderen Narrativ aufwarten, jenes der Entwicklung vom Sanierungsfall zum Vorzeigeunternehmen, das sogar Blei in Gold verwandeln kann. ERZ ist vor diesem Hintergrund eine politisch attraktive Dienstabteilung, die im Gegensatz zu anderen Verwaltungseinheiten nicht unter einem ununterbrochenen politischen Legitimationsdruck steht.

714

¹²⁵⁹ Vgl. N 701.

Ein Stadtrat ist hinsichtlich seiner Dienstchefs und Dienstchefinnen aber auch auf deren Eigeninitiative angewiesen. Es besteht eine Bringschuld von Untergebenen, die sich aus der arbeitsrechtlichen Konstellation heraus ableiten lässt und in einem öffentlich-rechtlichen Umfeld besonderes Gewicht hat. Es gab aber zahlreiche Umstände, bei der sich eine engere Führung oder Kontrolle – unter Beizug von Mitarbeitenden des Departementssekretariats oder dergleichen – aufgedrängt hätte. Beispielsweise schrieben die Werkstattbetriebe seit Jahren hohe Verluste. Eine solche Problemstellung bietet sich als Jahresziel insbesondere auch deshalb an, weil es mit messbaren Parametern verbunden werden kann. Auch die Beteiligungen, durch die die Kernverwaltung einen Teil ihres Einflussbereichs abgeben musste, hätte sich durchaus für eine vertiefte Analyse angeboten. Im Weiteren hätte auch der Aufwand für Führungsausbildungen oder Ausgaben für die Rekrutierungen von ERZ Anlass zu Fragen gegeben. Schliesslich war auch das Submissionswesen seit Jahren ein Thema. Von 2010 bis 2012 befasste sich beispielsweise die GPK damit. Bis 2015 finden sich in den bekannten Akten diesbezüglich allerdings keine verschriftlichten und steuernden Vorgaben an Urs Pauli. Es steht lediglich fest, dass die Vorsteherschaft des TED mit der Leistung ihres Dienstchefs höchst zufrieden war, was sich in seiner über lange Jahre überdurchschnittlichen Bewertung niederschlug.

5. Führungs- und Betriebskultur innerhalb der Dienstabteilung ERZ

5.1 Einleitend

1867 begann die Stadt Zürich mit dem Aufbau eines Abfall- und Entwässerungswesens.¹²⁶⁰ Diese typischen öffentlichen Aufgaben sind seit den 1950er-Jahren vermehrt mit der sich entwickelnden Umweltgesetzgebung verknüpft, die in der Schweiz ein relativ junges Rechtsgebiet darstellt.¹²⁶¹ Für ERZ sind insbesondere die Bestimmungen aus dem Umweltschutzgesetz und dem Gewässerschutzgesetz von Bedeutung. Für deren Umsetzung und für die eigentliche Tätigkeit eines Entsorgungswesens ist wiederum ein breites technisches Wissen erforderlich, das sich konstant in starker Entwicklung befindet. Entsorgung ist im heutigen Verständnis mehr als eine reine Entledigung; vielmehr setzt sie sich zum Ziel, möglichst viele Stoffe der Wiederverwendung zuzuführen und die Stoffkreisläufe möglichst lückenlos zu schliessen.

¹²⁶⁰ Geschichte des Entsorgungswesens der Stadt Zürich gemäss Website von ERZ (Stand 22. Dezember 2019)

¹²⁶¹ Für die Entwicklung auf nationaler Ebene: 1953 wurde der Gewässerschutz, 1962 der Natur- und Heimatschutz und 1970 schliesslich der allgemeine Umweltschutzartikel auf Verfassungsebene verankert.

ERZ hat, bedingt durch die produzierenden Anlagen, einen industriellen Charakter, sei dies die Kehrichtverbrennung oder die Abwasserreinigung, welche das von ERZ in Koordination mit dem Tiefbauamt gewartete Kanalsystem umfasst. Zu den umweltgesetzlich vorgegebenen Entsorgungsaufgaben zählt in einem weiteren Sinn auch die Stadtreinigung, die 2001 in ERZ eingegliedert wurde. 717

ERZ verfügt in gewissen Teilbereichen über rechtliche Monopole.¹²⁶² Das trifft insbesondere auf die Siedlungsabfälle zu.¹²⁶³ Nur die Stadt Zürich darf den Siedlungsabfall einsammeln oder einen Dritten dazu ermächtigen. ERZ kennt zusätzlich Teilbereiche, die faktische Monopole darstellen. Dies trifft z. B. auf die Abwasserentsorgung zu, da es kein zweites Abwassernetz gibt und somit keine Konkurrenz besteht. Die Monopolbereiche sind wiederum eng mit den Gebühren verknüpft. Erwähnt seien die Geschäftsbereiche Abwasser, Abfall und Fernwärme, die als «Gemeindebetriebe» weitgehend durch Gebühren finanziert werden – nur die Stadtreinigung ist steuerfinanziert. ERZ tritt aber auch auf dem freien Markt auf, indem es beispielsweise Abfälle von Dritten zur Verbrennung entgegennimmt, Wertstoffe weiterverkauft oder Abfälle durch Verarbeitung in Wärme oder Biogas umwandelt. Ökonomisches Denken und Handeln ist für den Betrieb dieser Dienstabteilung und ihre längerfristige Finanzierung zentral und setzt eine grosse Weitsicht voraus, insbesondere im Hinblick auf umwelttechnische und logistische Zusammenhänge. 718

Aus politischer Sicht ist ERZ einfacher zu legitimieren als Tätigkeiten anderer städtischer Verwaltungseinheiten: Abfall und Abwasser produziert jede Einwohnerin, jeder Einwohner dieser Stadt und saubere Strassen sind für alle sichtbar. Die Tätigkeiten von ERZ gehören durch ihre konkrete und im öffentlichen Raum stattfindende Aufgabenerfüllung zum festen Stadtbild. ERZ ist gleichzeitig eine Dienstabteilung. Es ist Teil der Stadtverwaltung und somit ins rechtliche Gefüge der städtischen Kernverwaltung eingebunden. 719

Zusammenfassend vereint ERZ im dynamisierten Umfeld des Entsorgungs- und Recyclingwesens unternehmerisches Handeln mit technisch-industriellem Wissen und ist dabei in rechtlicher Hinsicht Teil der Stadtverwaltung. Wie hat ERZ seine Stellung selbst interpretiert und wie hat sich sein Selbstverständnis entwickelt? 720

¹²⁶² Zu den staatlichen Monopolen z. B. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 45 N 5.

¹²⁶³ Art. 31b USG.

5.2 Vom Sanierungsfall zum Dienstleistungsunternehmen

Betriebsführung und Führungskultur haben viel mit dem Selbstverständnis der Dienstabteilung zu tun. Sie sind aber auch stark personenabhängig, insbesondere von der führenden Person oder Personengruppe, wie auch von ihrer Geschichte, ihren Erfolgen und Problemfeldern. 721

Ein Blick zurück: 1996 war das Abfuhrwesen der Stadt Zürich (AWZ) ein Sanierungsfall. Anfang 1997 wurde das AWZ mit der Stadtentwässerung der Stadt Zürich (STE) zum neu geschaffenen Entsorgungsamt zusammengelegt.¹²⁶⁴ Im Gegensatz zum AWZ war die STE kein Sanierungsfall. Gottfried Neuhold sagte dazu bei seiner Einvernahme in der AU Poledna: *«Bei der Stadtentwässerung war es genau das Gegenteil: Wie verstecken wir am besten das viele Geld, das dort war?»*¹²⁶⁵ 722

Die Zusammenlegung brachte Synergien beim Schliessen der Stoffkreisläufe, neue Ziele und eine dynamische Komponente bei der Entwicklung der neuen Dienstabteilung. Die damalige VTE Kathrin Martelli bezeichnete im Geschäftsbericht 1997 gemeinsam mit Gottfried Neuhold als eines der Hauptziele, *«den Weg vom Amt zum Dienstleistungsunternehmen konsequent weiterzugehen.»*¹²⁶⁶ Im selben Jahr dezentralisierte man den ursprünglich auf Departementsstufe angesiedelten zentralen Rechtsdienst. Das war eine Folge der Erkenntnisse aus der PUK Klärschlamm. Das Entsorgungsamt verfügte ab diesem Zeitpunkt über einen eigenen Rechtsdienst.¹²⁶⁷ Diese Massnahme erfolgte laut Stadtrat, damit *«die bisherige Beliebigkeit der Beratung in Rechtsangelegenheiten innerhalb der Abteilungen ein Ende»* nimmt.¹²⁶⁸ 723

Unbestritten ist, dass sich die Abfallentsorgung 1996 in einer akuten Krisenlage befunden hatte. Dies erforderte einen raschen Turnaround, der 1998 bereits weit fortgeschritten war.¹²⁶⁹ Nach Zusammenführung der STE und des AWZ in eine Dienstabteilung mussten zwei unterschiedliche Betriebskulturen aufeinander abgeglichen werden. Ein Change Ma- 724

¹²⁶⁴ Geschäftsbericht ERZ 1997, S. 2 ff.; STRB Nr. 581 vom 25. März 1998.

¹²⁶⁵ Entstehungsgeschichte von ERZ, dargelegt von Gottfried Neuhold in der AU Poledna, S. 8.

¹²⁶⁶ Geschäftsbericht ERZ 1997, S. 4.

¹²⁶⁷ Geschäftsbericht ERZ 1997, S. 60.

¹²⁶⁸ Bericht der GPK im Nachgang zur PUK Klärschlamm und den vom Stadtrat getroffenen Massnahmen vom 18. Mai 1998, S. 2.

¹²⁶⁹ Vgl. dazu Weisung Nr. 308 des Stadtrats an den Gemeinderat vom 25. Oktober 2000, Sanierung und Finanzierungsmodell der Fernwärme, Seite 6, GR Nr. 2000/496.

nagement war notwendig, welches zu einem neuen Verständnis und einer neuen Führungskultur beitragen sollte. Bei einer «Unternehmenskrise» ist in der Regel die Phase des Turnarounds dem Change Management vorgelagert.

Bei der Neuformierung der Dienstabteilung ERZ zeigten sich die beiden Phasen des Turnarounds und des Change Management exemplarisch. Die Krise und die zu ihrer Behebung ergriffenen Sanierungsmassnahmen hatten das gesamte System geschwächt. Es bedurfte in dieser fragilen Situation einer Festigung.¹²⁷⁰ Angesichts der problematischen Ausgangslage drängte sich in der Phase 1998 bis 2000 der Beizug von externen Beratern für das Change Management auf, was bestimmt der richtige Entscheid war. Gottfried Neuhold macht in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ geltend, der rasche Schuldenabbau sei auf die von ihm ergriffenen Massnahmen zurückzuführen.¹²⁷¹ Er führt weiter aus, dass er als Dienstchef Einmaliges zustande gebracht habe und einer der erfolgreichsten Direktoren sei, die die Stadt Zürich jemals gehabt habe.¹²⁷² Wie bereits ausgeführt, war nur der Bereich der Abfallbewirtschaftung sanierungsbedürftig. Die PUK ERZ stellt viele der Leistungen und Strukturierungen nicht in Abrede und erhebt für die Zeitspanne zwischen 1996 und 2001 keine Vorwürfe gegen die Amtsführung von Gottfried Neuhold.¹²⁷³ Ob jedoch die Sanierung letztlich dem Wirken von Gottfried Neuhold oder der Einführung der neuen Gebührenmodelle zuzuschreiben sei, muss offen bleiben, auch aufgrund einer Aktenlage, die sich erst ab den Jahren 2002 verbessert.¹²⁷⁴ Den Schwerpunkt hinsichtlich des Untersuchungszeitraums legte die PUK ERZ denn auch auf die Zeitspanne ab 2002.

725

Das ursprünglich von Kathrin Martelli formulierte und unterdessen mittels externer Beratung geförderte Ziel «Dienstleistungsunternehmen» trat im Geschäftsbericht 1998 erneut prominent in Erscheinung. Dieser und die nachfolgend zitierten Geschäftsberichte wurden zusätzlich zum Geschäftsbericht erstellt, der dem Gemeinderat im Sinne von Art. 14 lit. c. GO jährlich vorzulegen ist.¹²⁷⁵ Im ERZ-eigenen Geschäftsbericht wird ein Zwischenfazit über den Weg vom Amt zum Dienstleistungsunternehmen gezogen und auf Bestrebungen bei

726

¹²⁷⁰ Oliver Mack/Lothar Köppl, Auf der Talfahrt wenden, in: Organisationsentwicklung, Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Change Management, Nr. 1/2020.

¹²⁷¹ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 5. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 3.

¹²⁷² Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 5. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 7.

¹²⁷³ Vgl. z. B. die positive Erwähnung in N 731 ff.

¹²⁷⁴ Vergleichbare Ausführungen finden sich im Bericht der AU Poledna, N 67–70.

¹²⁷⁵ Vgl. Art. Art. 14 lit. c GO.

der Ausbildung der Führungskräfte hingewiesen.¹²⁷⁶ Der Geschäftsbericht enthält erstmals eine Betriebsrechnung.¹²⁷⁷ Gottfried Neuhold führte im Rahmen seiner Einvernahme durch Prof. Dr. Tomas Poledna aus, 1996 hätten sowohl das Abfuhrwesen wie auch die Stadtentwässerung noch über *«kameralistische Kontenführungen»*, d. h. noch nicht über eine doppelte Buchhaltung verfügt. Es habe kein Controlling, kein Forecast und keine Kostenstellen bzw. Kostenstellenverantwortlichen gegeben. Er führte weiter aus, dass beim AWZ ein Kennzahlenchaos geherrscht habe.¹²⁷⁸ ERZ begann daher das finanztechnische Instrumentarium zu modernisieren. Dies entsprach überdies einer Empfehlung der PUK Klärschlamm.¹²⁷⁹

Zu den betriebswirtschaftlich eingeführten Werkzeugen zählte auch das Controlling, das sowohl auf Stufe Dienstabteilung als auch auf Stufe Departement installiert wurde. Der Departementscontroller im TED erinnerte in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ daran, dass seine eigene Stelle als Reaktion auf die PUK Klärschlamm eingerichtet worden sei. Er habe diese Stelle per August 1999 angetreten.¹²⁸⁰ Zum Controlling auf Stufe Dienstabteilung führte er sodann aus: *«Am Anfang pilgerte ich mit meinen Fachbereichsleuten ins ERZ. Sie waren wirklich am weitesten, sie hatten überhaupt ein Controlling-Konzept und wussten überhaupt, wovon sie sprachen. Ich schaute, dass die Leute miteinander zusammenarbeiten, dass die Prozesse funktionieren. Man sagte immer «the best of». Das funktionierte sehr gut. Ich hatte sehr viel Support.»*¹²⁸¹

Die Entwicklung zum Dienstleistungsunternehmen setzte sich fort. War 1996 noch kaum von einem Unternehmen die Rede, machte der Jahresbericht 1998 klar: *«Wir sind ein Dienstleistungsunternehmen»*.¹²⁸² Im Geschäftsbericht 1999 wird die Vorreiterrolle von ERZ bei den Zielvereinbarungs- und Mitarbeitergesprächen erwähnt.¹²⁸³ Dieses Instrument habe ERZ entwickelt, und es werde unterdessen im ganzen TED verwendet.¹²⁸⁴ Geplant sei auch

¹²⁷⁶ Geschäftsbericht ERZ 1998, S. 29 ff.

¹²⁷⁷ Geschäftsbericht ERZ 1998, S. 55 ff.

¹²⁷⁸ Entstehungsgeschichte von ERZ, dargelegt von Gottfried Neuhold in der AU Poledna, S. 5 und 10.

¹²⁷⁹ Bericht PUK Klärschlamm, S. 406.

¹²⁸⁰ EV PUK ERZ des Departementscontrollers, Zeilen 72–74, vgl. auch: Bericht PUK Klärschlamm, S. 406.

¹²⁸¹ EV PUK ERZ des Departementscontrollers, Zeilen 184–188.

¹²⁸² Geschäftsbericht ERZ 1998, Titelbild.

¹²⁸³ Geschäftsbericht ERZ 1999, S. 34.

¹²⁸⁴ Dazu Gottfried Neuhold in seiner Stellungnahme vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 652: *«Bei meinem Eintritt gab es zumindest im Departement TED weder Verträge noch Stellenbeschreibungen für Mitarbeiter noch ZBG. Letzteres kam vom ERZ, dort ZMG genannt, vermutlich auch zu wenig negativ, daher nicht erwähnt. Weiters bekam jeder Mitarbeiter im ERZ ein Mitarbeiterhandbuch mit sämtlichen relevanten Informationen.»*

eine Beurteilung der Vorgesetzten durch deren Mitarbeitende, welche 2001 effektiv eingeführt wurde.¹²⁸⁵ Kurz darauf begann ERZ seine «Produktepalette» umfassend zu bewerben und zu vermarkten.¹²⁸⁶ Der Jahresbericht 2000 erscheint sinnfällig unter dem Titel: «*Vom Amtsschimmel zum erfolgreichen Galopper*». Es ist von einer «*kompromisslosen Umsetzung der prozessorientierten Organisation mit einem Minimum an hierarchischen Stufen*» die Rede. Fortan bezeichnet man sich beinahe ausschliesslich als Unternehmen und der Geschäftsbericht wird als dessen Visitenkarte bezeichnet.¹²⁸⁷



Im Geschäftsbericht 2001 heisst es dann unter dem Titel «Die Unternehmenskultur lebt»: *«Mit der Unterstützung einer externen Beratungsgesellschaft wurde der Teambuildingprozess vorangetrieben. Alle Mitarbeitenden waren ins Projekt einbezogen und konnten ihren Beitrag zur Gestaltung der neuen Unternehmenskultur leisten.»*¹²⁸⁸ Und weiter heisst es im selben Geschäftsbericht: *«In den Jahren 1998 und 1999 durchliefen alle Mitarbeitenden von ERZ im Rahmen des Projekts «Vom Amt zum Dienstleistungsunternehmen» verschiedene Ausbildungsmodule, welche dazu beitragen sollen, dass sich ERZ zu einer lernenden Organisation entwickelt. Die Führungskräfte übten sich in Coaching und Leadership sowie*

729

¹²⁸⁵ Geschäftsbericht ERZ 2001, S. 20.

¹²⁸⁶ Geschäftsbericht ERZ 1999, Vorwort und S. 41.

¹²⁸⁷ Geschäftsbericht ERZ 2000, Titelbild und S. 15.

¹²⁸⁸ Geschäftsbericht ERZ 2001, S. 8.

in der Leitung von Teams.»¹²⁸⁹ Eine systematische fachliche Begleitung, Weiterbildung und Supervision entsprach ebenfalls einer Empfehlung der PUK Klärschlamm.¹²⁹⁰ Auf diese Ausbildung wird weiter unten noch vertieft eingegangen.

Im Geschäftsbericht 2001 sind erstmals äusserst selbstbewusste Beiträge zu lesen. Zur Pressearbeit äussert sich der Geschäftsbericht wie folgt: *«Auch der Journalist, der extra aus Deutschland gekommen war, um einen Bericht über ERZ zu schreiben, bekam so viele interessante Informationen, dass es einige Seiten zu schreiben gab. Jetzt wissen alle Städte, Gemeinden, Landkreise, Ministerien des Bundes und der Länder sowie kommunale und private Unternehmen der Abfallentsorgung und Stadtreinigung in Deutschland, was Zürich unternimmt, um den guten Ruf als saubere Stadt nicht zu verlieren.»*¹²⁹¹

Die Errungenschaften der Zeitspanne von 1996 bis 2002 sind ansehnlich. Es fand ein eigentlicher Kulturwandel statt. In dieser Phase standen die ökonomischen Aspekte klar im Vordergrund.¹²⁹² 2002 befand sich ERZ bereits in den schwarzen Zahlen.¹²⁹³

Ab 2002 überarbeitete ERZ in einer grossangelegten Revision sein Gebührensystem. Daraus resultierten neue Gebührensätze für Abwasser und Abfall. Der Gemeinderat stimmte diesen Anpassungen im Herbst 2003 zu.¹²⁹⁴ Bereits 2000 hatte der Gemeinderat der Sanierung und der damit verbundenen partiellen Defizitdeckung für die Fernwärme zugestimmt.¹²⁹⁵ Damit legte ERZ die Grundlagen für eine Finanzpolitik, die zu einer ausgesprochen guten Kapitalisierung geführt haben. Im Geschäftsbericht von ERZ von 2003 sind die abgeschlossenen Revisionsvorhaben nicht erwähnt.¹²⁹⁶ Der Stadtrat führt in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht aus, dass der Gemeinderat mit diesen Ausführungen zu stark aus der Verantwortung genommen werde. Schliesslich sei es der Gemeinderat, der die Gebührensätze unter Vorbehalt eines fakultativen Referendums festgelegt habe, ebenso die Defizitdeckung für die Fernwärme 2001. Die im vorliegenden Bericht aufgezeigte Problematik liegt aus Sicht der PUK ERZ nicht allein in der Zustimmung durch den Gemeinderat, sondern darin, was nachher geschah. Dazu kommt, dass ein Parlament sich

¹²⁸⁹ Geschäftsbericht ERZ 2001, S. 20.

¹²⁹⁰ Bericht der PUK Klärschlamm, S. 406.

¹²⁹¹ Geschäftsbericht ERZ 2001, S. 21.

¹²⁹² AU Poledna, N 85.

¹²⁹³ AU Poledna, N 82.

¹²⁹⁴ GRB Nr. 3335 vom 15. September 2004, Totalrevision der gesetzlichen Grundlagen für die Abfallwirtschaft in der Stadt Zürich, GR Nr. 2003/410; GRB Nr. 3420 vom 29. September 2004, Totalrevision der Verordnung über die Abwassergebühr, GR Nr. 2003/411.

¹²⁹⁵ GRB Nr. 3495 vom 7. Februar 2001, Sanierung und Finanzierung der Fernwärme, GR Nr. 2000/469.

¹²⁹⁶ Geschäftsbericht ERZ 2003.

auf die Ausgewogenheit, Rechtsmässigkeit und korrekte Präsentation in den Kommissionen bei ihm unterbreiteten Vorlagen aus der Verwaltung verlassen können muss. Die Kritik des Stadtrats ist daher bezogen auf diesen Punkt unbegründet.¹²⁹⁷

Der wachsende Erfolg führte zu einem wachsenden Selbstbewusstsein, das sich auch in den Geschäftsberichten abbildet. Der Geschäftsbericht 2008 zeigt beispielsweise auf den ersten Seiten ein ganzseitiges Foto der Geschäftsleitung rund um den neuen Direktor Urs Pauli. Letzterer zeichnet auch für das Vorwort verantwortlich, das wie folgt beginnt: «Geschäftsberichte befassen sich naturgegeben mit der Vergangenheit. Dieser Geschäftsbericht handelt von der Zukunft.»¹²⁹⁸

733

5.3 Auswirkungen auf die Betriebskultur

Mit der Entwicklung zu einer Dienstabteilung, die schwarze Zahlen schreibt, rückte das betriebswirtschaftliche Selbstverständnis endgültig in den Vordergrund. Die politische Führung bzw. die unmittelbar Vorgesetzten hatten Vertrauen ins «Management» von ERZ.¹²⁹⁹ Die Gegebenheit, dass es sich bei ERZ nach wie vor um eine Dienstabteilung handelt, die in einem politisch regulierten staatlichen Umfeld angesiedelt ist, wurde mehr und mehr ausgeklammert, was sich auch zunehmend in der verwendeten Terminologie zeigte: Nunmehr war beinahe ausschliesslich vom «Unternehmen» die Rede, nicht mehr von einer Dienstabteilung. Der Dienstchef mutierte zum CEO, es gab einen COO und einen CFO, und es war von einer Holdingstruktur die Rede, wobei dieser Ausdruck selbst Eingang in Stadtratsbeschlüsse fand.¹³⁰⁰

734

¹²⁹⁷ Der Stadtrat selbst führt in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht wiederholt aus, er sei durch Weisungen aus der Dienstabteilung ERZ getäuscht worden und es sei ihm nur beschränkt möglich gewesen, dies im Einzelfall zu erkennen. Man könnte sich durchaus fragen, ob es – bezogen auf ERZ – nicht auch dem Gemeinderat (bzw. Kommissionen) so ergangen sein könnte. Ein gutes Beispiel findet sich im SoKo-Bericht der GPK vom 26. Juni 2017, S. 27. Gottfried Neuhold erachtet diese stadträtlichen Ausführungen als diffus und unbelegt und verlangt, dass diese Bemerkung gestrichen werde. Die Ausführungen des Stadtrats beziehen sich auf Vorgänge ab 2011 und richten sich daher nicht gegen Gottfried Neuhold.

¹²⁹⁸ Geschäftsbericht ERZ 2008, S. 2 und 5.

¹²⁹⁹ AU Poledna, N 86.

¹³⁰⁰ Organigramm ERZ 2011; STRB Nr. 1616 vom 3. September 2004.

Die prospektartigen Geschäftsberichte führten 2001 zu einer Interpellation im Gemeinderat. Aus der Antwort des Stadtrats auf die Interpellation:

735

«Der Geschäftsbericht ERZ ist deshalb nicht vergleichbar mit einem Rechenschaftsbericht einer Verwaltungsabteilung. ERZ steht in direkter Konkurrenz zu anderen privaten und öffentlichen Entsorgern und ist deshalb darauf angewiesen, seine Dienstleistungen bekannt zu machen und auf einem positiven Image aufbauen zu können.»¹³⁰¹

ERZ verstand sich also bereits zu diesem Zeitpunkt nicht mehr als Verwaltungsabteilung. Der Geschäftsbericht wurde vom Stadtrat in seiner Antwort auf die Interpellation unter dem Titel «Der Geschäftsbericht als Visitenkarte des Unternehmens» wie folgt vertieft erläutert:

736

«ERZ macht ungefähr die Hälfte seines Umsatzes in der Kehrichtfraktion auf dem freien Markt. Dies bedeutet entsprechende Akquisitionstätigkeit, die auch von Werbe- und PR-Mitteln unterstützt werden muss. ERZ verzichtet dabei auf kostenintensive Inserate, Broschüren oder Informationskampagnen und realisiert stattdessen jeweils im ersten Quartal einen aussagekräftigen Geschäftsbericht. Ausser für potentielle und bestehende Kunden und Lieferanten ist diese informative Zusammenfassung des Jahresgeschehens auch für alle Mitarbeitenden, neu eintretenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Mitglieder des Stadt- und Gemeinderates, kantonale Politikerinnen und Politiker sowie die Medien sehr aufschlussreich. Der Geschäftsbericht wird zum Beispiel Besuchern aus dem In- und Ausland abgegeben, damit ein Überblick über das ganze Unternehmen, das ja seine Werke an verschiedenen Standorten in der Stadt hat, möglich ist. Durch seine flexible Seitenzahl erlaubt es dieses Medium, ausführlich über die komplexe Tätigkeit zu berichten. Die nationale und internationale Beachtung der «Geschäftsberichts- und Image-Broschüre ERZ» in der Entsorgungsbranche ist beste Imagepflege für die ganze Stadt Zürich – und dies zum Pauschalpreis.»¹³⁰²

Diese Ausführungen klammern zahlreiche Umstände aus. ERZ war auch zu diesem Zeitpunkt überwiegend gebührenfinanziert und verfügte in zahlreichen Bereichen über tatsächliche oder sogar rechtliche Monopole, die dazu führen, dass ganze Personengruppen Leistungen bei ERZ beziehen mussten, ob sie das wollten oder nicht. Dies gilt in besonderem Mass für den Geschäftsbereich «Abwasser», der in seiner Monopolstellung auf keinerlei

737

¹³⁰¹ STRB Nr. 1583 vom 3. Oktober 2001.

¹³⁰² STRB Nr. 1583 vom 3. Oktober 2001.

Akquise angewiesen ist. Die von ERZ gepflegte Selbstwahrnehmung trägt somit auch Züge von Übermut.

Die Selbstwahrnehmung als ein von der Stadtverwaltung losgelöstes Unternehmen hatte in gewisser Hinsicht sicherlich Vorteile und zeitigte auch Resultate. ERZ stand 2002 saniert da. Es hatte sich gewissermassen vom hässlichen Entlein zum schönen Schwan gewandelt. Mit dem Erlass der neuen Gebührenordnungen hatte sich ERZ auch finanztechnisch emanzipiert und sich dies politisch legitimieren lassen.

738

Zweifellos ist der Aspekt der Wirtschaftlichkeit auch in den Dienstabteilungen ein wichtiges steuerndes Element. Doch ist er nur ein Teil der Wahrheit: Dazu kommt als zweites Element die politische Ebene, nach der sich die Verwaltung zu richten hat. Die Stärke des politischen Einflusses ist abhängig von den politischen Überzeugungen und vom Willen der Vorsteher-schaft, des Stadtrats, des Gemeinderats und der Stimmbürgerschaft. Bleibt die Einwirkung von politischer Seite her zurückhaltend, entstehen in einer Dienstabteilung unweigerlich Freiräume. Das ist in einer Demokratie hinzunehmen. Dass sich die politische Führung zurückhält, kann insofern gerechtfertigt sein, als eine zu starke Einflussnahme auf operative Vorgänge ohne durchgängiges Konzept problematische Folgen haben kann. Doch diesen Freiräumen, seien sie operativ oder politisch, sind durch das dritte Element, das Legalitätsprinzip, Grenzen gesetzt: Recht ist zwar auslegungsbedürftig, stellt aber eine zwingende begrenzende Grösse dar, sowohl für die Dienstabteilung als auch für den Stadtrat.¹³⁰³

739

Die unternehmerische Optimierung und Strukturierung war eine Vorgabe an ERZ. Sie wurde jedoch von Gottfried Neuhold und Urs Pauli in den Mittelpunkt der Bestrebungen gestellt und allem anderen übergeordnet. Eine derart starke Ausrichtung entsprach wohl keinem ausdrücklichen Auftrag der politischen Vorgesetzten, es wurden aber auch keine grundsätzlichen Einwände vorgebracht. Um die Frage zu klären, wie politische Ziele formuliert, umgesetzt und überprüft wurden, versuchte die PUK ERZ von der Verwaltung einschlägige Dokumente aus der Periode 1996 bis 2008 zu erhalten. Laut TED liegen solche Dokumente nicht vor.¹³⁰⁴

740

Der von ERZ ab 1996 mit Hauptfokus aufs Unternehmerische praktizierte Ansatz deckt sich weitgehend mit den Prinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung¹³⁰⁵, die in der Schweiz ab 1990 aufgegriffen wurden. Zentrale Forderungen oder Grundgedanken sind

741

¹³⁰³ Art. 5 Abs. 1 BV: «Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.»

¹³⁰⁴ E-Mail Departementssekretär an PUK ERZ vom 7. Februar 2020.

¹³⁰⁵ Wirkungsorientierte Verwaltungsführung ist ein Synonym für New Public Management.

u. a. eine Kunden- und Publikumsorientierung, eine klare Trennung der strategischen Entscheidungen der politischen Behörden von den operativen Kompetenzen der Verwaltung, die Einführung konzernähnlicher Verwaltungsstrukturen, die Förderung des Leistungslohns, der Aufbau eines Kostensenkungs- und Effizienzdrucks u. a.¹³⁰⁶ Das Handeln der Verwaltung wurde auf die zu erbringenden Leistungen und deren Wirkungen ausgerichtet. Dabei sollte das Recht nur noch das Was und nicht mehr das Wie regeln, d. h. sich auf Rahmenbedingungen beschränken, innerhalb welcher sich die Verwaltung frei bewegen kann. Das Recht als direkte Verhaltensanweisung sollte durch finale Normen abgelöst werden, die nur das Ziel vorgeben.¹³⁰⁷

1996 unterbreitete der Stadtrat dem Gemeinderat und der Stimmbevölkerung eine Vorlage, die einen ersten Schritt in Richtung wirkungsorientierte Verwaltung beinhaltete. Um eine Grundlage für einen Pilotbetrieb mit Globalbudgets zu schaffen, war eine Änderung der GO nötig. In der dazugehörigen Abstimmungszeitung führte der Stadtrat u. a. aus: «*Dieses Modell [wirkungsorientierte Verwaltungsführung] lässt sich nur verwirklichen, wenn die politischen und betrieblichen Ebenen klarer getrennt werden und wenn unter Verflechtung der Hierarchien mittels konzernähnlicher Strukturen die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten nach unten – in die Hände der Ausführenden – delegiert werden.*»¹³⁰⁸ Dieses 1996 gefasste ursprüngliche Ziel, die Globalbudgets nach dem Pilot flächendeckend in der Stadtverwaltung einzuführen, geriet bald ins Stocken. Geblieben ist eine definitive Verankerung der Globalbudgets in der Gemeindeordnung für ausgewählte Verwaltungseinheiten.¹³⁰⁹ Die Abkehr von der Anfangseuphorie über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung erklärt sich anhand von zwei Faktoren: Einerseits formierte sich politischer Widerstand; insbesondere sah die Legislative ihre Mitwirkung beschnitten. Andererseits liessen sich Vorhaben der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, sobald sie flächendeckend angedacht waren, nur schwerlich mit den rechtsstaatlichen Parametern des Legalitätsprinzips und der Rechtsgleichheit vereinbaren.¹³¹⁰

742

¹³⁰⁶ Dazu z.B. Paul Richli, New Public Management und Personalrecht, in: Peter Helbling/Tomas Poledna (Hrsg.), Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999, S. 105.

¹³⁰⁷ Weitergehend zum Ganzen: Ulrich Schneider, Legalitätsprinzip und finales Recht, Diss., Bern 2001.

¹³⁰⁸ Abstimmungszeitung Nr. 1/1996 zur Schaffung von Art. 119 GO, zitiert in Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 911; Art. 119 GO ist 2010 aufgehoben worden.

¹³⁰⁹ Abstimmungszeitung vom 26. September 2010, S. 9.

¹³¹⁰ Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2014, § 5 N 42 f.

Aus Sicht der PUK ERZ empfand insbesondere Gottfried Neuhold die politische Einflussnahme als störende Einmischung. Er führte dies noch 2011 – ungeachtet des veränderten Zeitgeistes – an einem Vortrag vor einem internationalen Publikum aus: «*Politicians and administrative management has [sic] to stick to their own business.*»¹³¹¹ Seine Ausführungen verkennen gemäss Einschätzung der PUK ERZ, dass ERZ zu keinem Zeitpunkt eine mittels Globalbudgets geführte Dienstabteilung war. Noch weniger hat die Rechtsentwicklung in der Stadt Zürich zu einer grossangelegten Einführung finaler Rechtsnormen geführt, die nur noch das finale Ziel vorgegeben und der Dienstabteilung auf dem Weg dahin völlige Wahlfreiheit ermöglicht hätten. Schliesslich kommt auch dem Stadtrat stets ein gewisser Grad an Verantwortung für operative Vorgänge zu und er muss in diesem Bereich steuernd eingreifen, wenn dies geboten ist. Gottfried Neuhold verlangt in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht die Entfernung dieser ganzen N 743. Er sieht die Ursache für seine Bemerkung in seiner Präsentation darin, dass der Stadtrat, ohne ihn zu informieren, auf Druck des VPOD 20 neue Stellen bei ERZ geschaffen habe, für Mitarbeitende, die er (Gottfried Neuhold) nicht habe beschäftigen können.¹³¹² Hierzu reicht er einen Ausschnitt einer von ihm gehaltenen Präsentation ein, aus dem sich ein Anstieg der Stellen herauslesen lässt, jedoch nicht, dass diese auf Druck und ohne ihn zu informieren geschaffen worden wären.¹³¹³

Urs Pauli sagt zu seinem Verhältnis zum Recht in seinem Schlusswort zur Einvernahme durch die PUK ERZ: «*Es ist nicht immer so einfach, und wenn Sie das alles beurteilen, denken Sie daran, man muss der Stadtverwaltung – und das ist egal, ob es das ERZ ist oder sonst irgendjemand – auch die Möglichkeit geben, im Sinne des Ganzen zu agieren. Und nicht nur immer fragen, ob das irgendwie, was weiss ich, ob das alles im Sinne von Gesetzen und Verordnungen und all dem korrekt ist.*»¹³¹⁴

¹³¹¹ Präsentation von Gottfried Neuhold vom November 2010, Symposium Zagreb, einsehbar unter gospodrenje-otpadom.yolasite.com.

¹³¹² Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 743.

¹³¹³ Von Gottfried Neuhold anlässlich des 25. Zürcher Logistik-Kolloquiums gehaltene Präsentation vom 4. November 2008.

¹³¹⁴ EV PUK ERZ von Urs Pauli II, Zeilen 1460–1464.

Die Eigenwahrnehmung und damit das damit verbundene Selbstverständnis der Dienstabteilung ERZ kann zusammenfassend wie folgt umschrieben werden: «Das Recht ist [eine] willkommene oder lästige Form – aber nicht mehr als [eine] Form – und das «Politische» oft eine sachfremde Erschwerung technischer Zweckmässigkeit.»¹³¹⁵

745

Der logische Schritt, um sich von politischer Einflussnahme zu emanzipieren und von der Einbindung in das staatliche Konzept der Rechtsbindung grösstenteils zu lösen, wäre die Gründung eines eigenen Rechtsträgers gewesen. Im Rahmen seiner in Zagreb gehaltenen Präsentation zur Restrukturierung von ERZ führte Gottfried Neuhold unter dem Titel «From Community Burden to Citizen Value» unter den nicht erreichten Zielen auf: «What did we not achieve [...] Installing independent, fully city owned legal entity for ERZ.»¹³¹⁶

746

Es ist zu vermuten, dass in der Ära von Gottfried Neuhold zumindest konzeptionell eine Ausgliederung von ERZ in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ins Auge gefasst wurde. Die PUK ERZ stützt sich dabei auf folgende These: Rechtsanwalt A, häufiger Berater in Angelegenheiten rund um ERZ, führte bei seiner Einvernahme in der AU Poledna aus, die Frage der Ausgliederung in eine Aktiengesellschaft habe sich um 2000 gestellt und es sei hierzu ein Gutachten erstellt worden, das die öffentlich-rechtliche Seite abgedeckt habe. Die erste Fragestellung zur RBAG – so Rechtsanwalt A weiter – sei dann um 2004 oder 2005 erfolgt.¹³¹⁷ Es ist daher gut möglich, dass seitens der Stadt eine Ausgliederung der gesamten Dienstabteilung um das Jahr 2000 in Planung war. Die hierfür notwendigen Bedingungen waren im Jahre 2000 erfüllt. Dazu zählen u. a. die Einführung einer modernen Unternehmensführung in den Bereichen Buchhaltung und Personalführung sowie eine angemessene Kapitalisierung. Dies könnte auch die weitgehende Abschreibung von Investitionen erklären, eine Praxis, die bei einer Ausgliederung eine Entlastung aus steuerrechtlicher Sicht bringt. Das Vorhaben wurde mutmasslich aus politischen und rechtlichen Gründen um das Jahr 2001 vorderhand ad acta gelegt. Die sich in einer finanziellen Schieflage befindende Einzelfirma Rolf Bossard bot sich einige Jahre später möglicherweise an, eine Ausgliederung in einem kleineren Massstab und im Sinne eines Pilotprojekts wieder an die Hand zu nehmen. Die bereits erarbeiteten Abklärungen konnten dabei verwendet werden. Die PUK ERZ hat versucht, in den Besitz des von Rechtsanwalt A in seiner Befragung

747

¹³¹⁵ Kurt Eichenberger, Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, in: Der Staat der Gegenwart, Basel/Frankfurt a.M. 1980, S. 429. Gottfried Neuhold schreibt dazu in seiner Stellungnahme vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht zu dieser N 745: «Ich finde keine Worte für diesen Stumpsinn.»

¹³¹⁶ Präsentation von Gottfried Neuhold vom November 2010, Symposium Zagreb, einsehbar unter gospodrenje-otpadom.yolasite.com.

¹³¹⁷ EV AU Poledna von Rechtsanwalt A, Fragen 5 und 6.

erwähnten Gutachtens zu gelangen. Eine grössere Recherche durch das Departementssekretariat des TED war jedoch erfolglos. Das besagte Gutachten blieb unauffindbar. Diese These der Ausgliederung erhält durch Gottfried Neuholds Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht weitere Nahrung. Gottfried Neuhold führt aus, er hätte seiner damaligen Vorgesetzten, Stadträtin Kathrin Martelli, einen Vorschlag unterbreitet, ERZ in eine öffentlich-rechtliche Anstalt zu überführen. Dies sei sowohl vom Stadtrat als auch vom Gemeinderat entschieden abgelehnt worden.¹³¹⁸ Die obigen Ausführungen müssen trotzdem mit einem Vorbehalt versehen werden. Diese These und die dazugehörigen Vermutungen konnten aufgrund der Aktenlage durch die PUK ERZ nicht erhärtet werden.

Das «Weltbild» von ERZ, das den Einfluss von Politik und Recht möglichst zurückbindet, wirkte sich stark auf die Betriebskultur aus. Das soll nicht grundsätzlich negativ bewertet werden. Die Sanierung des Geschäftsbereichs Abfall, namentlich die Zusammenführung zur Dienstabteilung ERZ, war in der ersten Phase erfolgreich. Technische Herausforderungen und Aufgabenerfüllung gaben keinerlei Anlass zu Kritik und wurden gut gemeistert. Im Folgenden sollen allerdings Aspekte herausgegriffen werden, die nebst den Vorzügen auch die Schattenseite jenes «Weltbilds» veranschaulichen, wie sie sich insbesondere bei der Betriebskultur und der Personalpolitik zeigen.

748

6. Personal und Personalrecht

6.1 Allgemeiner Umgang mit dem Personal

ERZ verfügte im Jahr 2000 über knapp 580, 2006 über rund 850 und seit 2011 mehr oder weniger unverändert über rund 900 Mitarbeitende.¹³¹⁹ Es ist nicht möglich für eine grössere Einheit allgemeine Aussagen zum Umgang mit den einzelnen Mitarbeitenden zu machen. Generelle Tendenzen können aber aufgezeigt werden. Dazu zählt zunächst die Feststellung, dass die Personalfuktuation bei ERZ gering ist.¹³²⁰ Auch hinsichtlich der allgemeinen Zufriedenheit der Mitarbeitenden sind keine Besonderheiten zu verzeichnen. Ein langjähriger Mitarbeiter Human Resources von ERZ, stellte in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ fest, die Zufriedenheit der Mitarbeitenden sei bis dato recht gut gewesen sei.¹³²¹ Zu diesem Schluss gelangt auch die AU Poledna: Sie hält fest, dass das Personal in der grossen

749

¹³¹⁸ Stellungnahme von Gottfried Neuhold vom 29. Juni 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 347.

¹³¹⁹ Geschäftsberichte ERZ für die Jahre 2000, 2006, 2011 und 2018.

¹³²⁰ AU Poledna, N 749 sowie EV PUK ERZ des Mitarbeiters Human Resources, Zeile 210.

¹³²¹ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Human Resources, Zeile 210.

Masse zufrieden gewesen sei und ERZ auf das Wohlergehen der Mitarbeitenden ein besonderes Augenmerk gerichtet habe.¹³²²

ERZ bot Personal zahlreiche Zusatzleistungen an, für die die Dienstabteilung nach städtischem Personalrecht nicht verpflichtet oder gar ermächtigt gewesen wäre. Dazu zählten z.B. Schokoladenhasen an Ostern, ein Weihnachtsgeschenk, die Ausleihe von Werkzeugen, der vergünstigte Bezug von Benzin und Diesel oder eine erstmalige kostenlose Beratung durch den Rechtsdienst ERZ für private Belange. Im Angebotskatalog finden sich auch Leistungen, die einen unmittelbaren Nutzen für die Arbeitgeberin hatten wie z. B. die gebührenfreie Anlieferung von Haushaltkehricht ins Werk Hagenholz. Zusätzlich zu diesen Leistungen institutionalisierte ERZ spezifische Angebote. Dazu zählen eine «Betriebsarztpraxis», die gleichzeitig Hausarztleistungen anbot, oder eine Betriebskantine. ERZ sorgte zudem für ein reichhaltiges Freizeitangebot. Dazu zählen insbesondere der Badeteich im Werdhölzli, der Grillclub, der Sportclub für Mitarbeitende ERZ (inkl. Fitnesszentrum) und auch die Weihnachtsfeier.¹³²³

750

Dies sind nur einige Beispiele aus einer Angebotspalette, die an dieser Stelle nicht abschliessend abzuhandeln ist. Ein paar Bemerkungen zur «Betriebsarztpraxis» und zu den «Weihnachtsfeiern» veranschaulichen in besonderer Weise das Dilemma von Leistungen, die über das Personalrecht hinausgehen.

751

Zur Betriebsmedizin: Das Arbeitsgesetz verpflichtet bestimmte Betriebe, ihre Mitarbeitenden regelmässig untersuchen zu lassen. ERZ fällt mit seinen Tätigkeiten unter diese betriebsmedizinische Verpflichtung. Der Vollzug dieser Aufgabe ist eine gebundene Ausgabe. Über die eigentliche Vorgabe der betriebsmedizinischen Untersuchungen hinaus entwickelte ERZ eine gemischte Praxis, welche sowohl betriebs- wie auch hausärztliche Leistungen anbot.¹³²⁴ Für die Mitarbeitenden hatte dies gemäss dem für den Personalbereich zuständigen GL-Mitglied den Vorteil, die eigene Krankenkasse nicht belasten zu müssen.¹³²⁵ Finanzrechtlich führt dies demgegenüber zu einer Verwendung von städtischen Mitteln für einen anderen Zweck. Für eine weitergehende Auseinandersetzung hinsichtlich der finanzrechtlichen Problematik sei auf die N 157 ff. dieses Berichts verwiesen.

752

¹³²² AU Poledna.

¹³²³ AU Poledna, im Anhang, Aufstellung zu den Zusatzleistungen von ERZ, S. 307 ff.

¹³²⁴ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Human Resources, Zeile 247.

¹³²⁵ EV AU Poledna des für den Personalbereich zuständigen GL-Mitglieds, Frage 201.

Eine vergleichbare Problematik zeichnet die Weihnachtsfeiern von ERZ aus, welche in der AU Poledna untersucht wurden.¹³²⁶ Die AU Poledna zitiert dabei das Protokoll der GL ERZ vom 17. August 2011, dem eine Rüge der ZFK für den Rechnungskreis «Abwasser» im Geschäftsjahr 2010 zu entnehmen ist. Die AU Poledna gelangte zum Schluss, dass die ZFK 2011 noch «eine sehr bescheidene Überschreitung der Limite» gerügt habe.¹³²⁷ Der Bericht der Finanzkontrolle lag der AU Poledna aber offenbar nicht vor, denn dieser rügte nicht eine «bescheidene Überschreitung», sondern eine Überschreitung des zulässigen Betrags von 100 Franken pro Person um ganze 70.45 Franken pro Person. Zudem moniert die Finanzkontrolle, dass die Kosten nicht verursachergerecht auf die Rechnungskreise verteilt worden seien.¹³²⁸ Im Folgejahr rügte die ZFK erneut die Überschreitung der Limite der 100 Franken pro Person.¹³²⁹ Trotz dieser wiederholten Abmahnungen sind keine Anpassungen vorgenommen worden, im Gegenteil: Gemäss AU Poledna erhöhten sich die Kosten für die Feier in den Jahren 2014 bis 2016 auf 270 bis 285 Franken pro Person.¹³³⁰ Auch in diesem Punkt wurden staatliche Mittel in einem Umfang verwendet, für den keine rechtliche Grundlage existiert und sogar entgegen einer wiederholten Klarstellung durch die ZFK. Nicht näher untersucht wurde das Sommerfest von ERZ, das gemäss Führungsbuch (Ausgabe 2011/2012) alle zwei Jahre stattfand.¹³³¹

753

6.2 Führungskultur

Eine der Empfehlungen der PUK Klärschlamm war, dass fortan bei der Besetzung von Kaderstellen die Management- und Personalführungsfähigkeiten das entscheidende Auswahlkriterium darstellen sollten und zugleich eine systematische fachliche Begleitung, Weiterbildung und Supervision der Führungskader einzuführen sei.¹³³²

754

Der Zusammenschluss von AWZ und STE zur heutigen Dienstabteilung ERZ erfolgte kurz nach Erscheinen des Berichts der PUK Klärschlamm per 1. Januar 1997.¹³³³ Bereits 1998 nahm ERZ das erwähnte Projekt «Von Amt zum Dienstleistungsunternehmen» an die Hand, das 2000 abgeschlossen wurde und von der damaligen Personalchefin geleitet

755

¹³²⁶ AU Poledna, N 705 ff.

¹³²⁷ AU Poledna, N 716.

¹³²⁸ Revisionsbericht ZFK Nr. 143/2011.

¹³²⁹ Revisionsbericht ZFK Nr. 112/2012.

¹³³⁰ AU Poledna, N 706.

¹³³¹ Führungsbuch ERZ, Ausgabe 2011/2012, S. 81.

¹³³² Bericht der PUK Klärschlamm, S. 406.

¹³³³ Geschäftsbericht ERZ 1997, S. 2; vgl. STRB Nr. 581 vom 25. März 1998.

wurde. Sie schrieb darüber einen Projektbericht.¹³³⁴ Aus diesem Bericht geht das neue Führungsverständnis hervor, das unmittelbar im Zusammenhang mit der neuen «Unternehmensstruktur» steht. Gemäss diesem Bericht stehen die «operativen Betriebseinheiten» und ihre Menschen im Mittelpunkt des Geschehens.¹³³⁵ Diese operativen Betriebseinheiten werden wiederum durch die Dienstleistungsbereiche unterstützt.

Der im Bericht «Vom Amt zum Dienstleistungsunternehmen» vorgezeichnete Weg beinhaltet Veränderungsprozesse, angefangen bei den einzelnen Mitarbeitenden, die «selbstverantwortlich» zu handeln beginnen sollen. Damit einhergehen sollte eine neue Führungskultur für das Management und für alle Führungskräfte. Der Veränderungsprozess bedürfe nebst einer veränderten Führungskultur, einer Konfliktkultur, eine Zusammenarbeit auf der Basis von Delegation und Vertrauen sowie die Zusammenarbeit in Teams.¹³³⁶

756

Bei diesem Veränderungsprozess liess sich ERZ ab 1998 von der Firma T begleiten. Die Firma ist eine auf systemische Organisationsentwicklung spezialisierte Unternehmensberatung. Systemischen Ansätzen ist gemein, dass sie Organisationseinheiten als in sich geschlossene soziale Systeme betrachten. Sie eignen sich besonders für grössere Veränderungsprozesse, in denen den Führungskräften eine zentrale Rolle zukommt. Diese waren entsprechend zu schulen.¹³³⁷ Das gesamte Projekt rund um den Veränderungsprozess wird im Bericht als grosser Schritt in die beabsichtigte Richtung einer lernenden Organisation beurteilt. Sorge bereite – so die Einschätzung des Berichts – das mittlere Kader, wo vor ERZ noch viel Arbeit liege und die Nachhaltigkeit der Veränderungen noch nicht gefestigt sei.¹³³⁸

757

Aus der Zusammenarbeit mit der Firma T entstand die Führungsausbildung von ERZ unter dem Titel «Erfolgreich führen», später «Führen ist ein Beruf», die periodisch weiterentwickelt wurde und sich bis Ende 2018 gehalten hat.¹³³⁹ Jede Führungskraft besuchte ein Basisbildungsprogramm, das von der Firma T abgehalten wurde. In diesem Basisseminar lernten die Führungskräfte, ihre Führungsrolle im Sinne eines «Berufs» zu leben und sich von der Führungskraft zur Führungspersönlichkeit weiterzuentwickeln. Ausserdem sollten die Führungskräfte ein gemeinsames Führungsverständnis aufbauen, das die Grundlage

758

¹³³⁴ Vom Amt zum Dienstleistungsunternehmen, Projektbericht der Leiterin Personal, Mai 2000.

¹³³⁵ Vom Amt zum Dienstleistungsunternehmen, Projektbericht der Leiterin Personal, Mai 2000, S. 3.

¹³³⁶ Vom Amt zum Dienstleistungsunternehmen, Projektbericht der Leiterin Personal, Mai 2000, S. 3 und 4.

¹³³⁷ Vom Amt zum Dienstleistungsunternehmen, Projektbericht der Leiterin Personal, Mai 2000, S. 4.

¹³³⁸ Vom Amt zum Dienstleistungsunternehmen, Projektbericht der Leiterin Personal, Mai 2000, S. 8.

¹³³⁹ EV AU Poledna des für den Personalbereich zuständigen GL-Mitglieds, Frage 161.

einer konsistenten Führungskultur im ERZ bilden sollte.¹³⁴⁰ In diesem Basismodul vermittelte die Firma T zusätzlich die Durchführung der ZBG. Hier ist anzumerken, dass HRZ für die Durchführung von ZBG seit Jahren eigene Ausbildungen anbietet.

Für das gemeinsame Führungsverständnis (Stand 2008) kannte ERZ Führungsgrundsätze:¹³⁴¹

759

Unsere Führungsgrundsätze

1. **Ich entscheide und handle im Interesse von ERZ und übernehme die Verantwortung, das heisst:**
 - Ich vertrete die Entscheidungen von ERZ, auch wenn ich anderer Meinung bin.
 - Ich entscheide und handle in meinem Verantwortungsbereich rechtzeitig.
 - Ich stehe für meine Entscheidungen ein und trage die Konsequenzen.
2. **Ich Sorge dafür, dass meine Mitarbeitenden ihre Aufgaben mit hoher Eigenverantwortung erfüllen können, das heisst:**
 - Ich definiere die Rahmenbedingungen.
 - Ich lege die Spielregeln fest.
 - Ich definiere die Ziele und deren Erfüllungskriterien.
3. **Ich kenne meine Mitarbeitenden, fordere und fördere sie, das heisst:**
 - Ich kenne die Fähigkeiten, Stärken und Schwächen meiner Mitarbeitenden.
 - Ich fordere von meinen Mitarbeitenden gute Leistungen.
 - Ich fördere und entwickle meine Mitarbeitenden für heutige und zukünftige Aufgaben.
 - Ich reagiere flexibel auf unterschiedliche Mitarbeitende und Situationen.



Unsere Führungsgrundsätze

4. **Ich kommuniziere offen und ehrlich; Konflikte und Unangenehmes spreche ich direkt an, das heisst:**
 - Ich erkenne und anerkenne gute Leistungen.
 - Ich spreche unkorrektes Verhalten und schlechte Leistungen sofort an.
 - Ich sage meine Meinung.
 - Ich spreche ruhig, respektvoll und sachlich.
5. **Ich konzentriere mich auf die wesentlichen Themen, das heisst:**
 - Ich weiss, auf was es in meinem Verantwortungsbereich ankommt.
 - Ich kenne meine Aufgaben und Ziele und setze die Prioritäten entsprechend.
 - Ich betreibe eine systematische «Müllabfuhr».
6. **Ich verlange ein gepflegtes Erscheinungsbild, das heisst:**
 - Ich fordere meine Mitarbeitenden auf, ihr Erscheinungsbild und Auftreten auf ihre Funktion auszurichten.
 - Ich Sorge in meinem Verantwortungsbereich für saubere Infrastruktur, Betriebsmittel, Fahrzeuge und Werkzeuge.
7. **Wir Wollen führen, wir Können führen, wir Dürfen führen – das ist unsere Berufung.**



¹³⁴⁰ Führungsbuch ERZ, Ausgabe 2014.

¹³⁴¹ Führungsgrundsätze ERZ ab 2008; Führungsbuch ERZ, Ausgabe 2011/2012, S. 3.

Der Basiskurs von «Führen ist ein Beruf» dauerte sechs Tage, verteilt auf ein Jahr. Nach einem weiteren Dreivierteljahr fand ein zweitägiger Workshop zur Qualitätssicherung statt.¹³⁴² 760

Eine einheitliche Führungskultur und eine damit verbundene und auf die Dienstabteilung zugeschnittene Führungsausbildung ist eine bestechende Idee. HRZ verfügte dagegen nicht über eine systematische und flächendeckende Führungsausbildung. Mit der von ERZ vereinheitlichten Führungsausbildung ist allerdings noch nichts über deren Inhalte und Qualität gesagt. Und in diesem Punkt gehen die Meinungen weit auseinander. 761

Ein Mitarbeiter von Human Resources ERZ sagte in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ dazu: *«Ich hielt von diesem «Führen ist ein Beruf» gar nichts. Ich kann vielleicht auch erklären, weshalb. Als Führungskraft nahm man einfach teil, man musste nichts liefern, keine Rollenspiele, keine Videoanalysen. Man fragte sich nicht, wie man wirkt, wie die Gesprächsführung ist. Es reichte, wenn man teilnahm. Am Schluss erhielt man einen Zettel. Für mich oder zu meinen Kollegen sagte ich irgendwann, dass ich diesen nicht einmal in mein Dossier legen würde. Ich hielt wirklich nichts von diesem «Führen ist ein Beruf». Aber es wurde da angepriesen, es sei inklusive Führungsgrundsätzen und Commitment.»*¹³⁴³ 762

Urs Pauli sagte in der Mitarbeiterzeitung von ERZ vom Juni 2010 dazu: *«Mir gehts darum, die Ausbildung auf jene Frage- und Problemstellungen auszurichten, die sich bei ERZ ergeben. Nebst einem inhaltlich zugeschnittenen Programm braucht es dafür Partner, die das Unternehmen sehr gut kennen, was bei [Firma T] der Fall ist. Ein schmuckes Diplom ist oft das Einzige, was aus Führungsseminaren zurückbleibt – das hilft unseren Führungskräften aber nichts. Ich will, dass sie sich auch persönlich weiterentwickeln, nicht nur handwerklich.»*¹³⁴⁴ 763

Eine Durchsicht des Führungsbuchs lässt gemäss Einschätzung der PUK ERZ darauf schliessen, dass die Führungskräfte hauptsächlich auf ERZ eingeschworen wurden: Es ging einzig um das «Unternehmen ERZ», eine gesamtstädtische Sicht fehlte hingegen vollkommen. Dies bestätigte auch der Mitarbeiter von Human Resources ERZ in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ. Er sagt: *«Er [Urs Pauli] wollte, dass wir anders sind, dass wir nicht die Stadt sind. Mit diesem «Führen ist ein Beruf» sah ich das deutlich. Wenn das ein* 764

¹³⁴² Führungsbuch ERZ; Ausgabe 2011/2012, S. 16.

¹³⁴³ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Human Resources, Zeilen 823–829.

¹³⁴⁴ Durchblick, Interview von Urs Pauli in der Mitarbeitendenzeitung ERZ Juni 2010, S. 5 (in Führungsbuch, Ausgabe 2011/2012, S. 102).

super Programm gewesen wäre, könnte ich das heute sagen. Aber das war es für mich nie. Ich war Teilnehmer und gestaltete gewisse Module mit.»¹³⁴⁵

Die gezielte Ausrichtung, ja Einschwörung auf ERZ schlägt sich in den Führungsgrundsätzen nieder, in welchen einzig ein Handeln im Interesse von ERZ verlangt wird. Dies entspricht nicht dem Grundsatz des von ERZ propagierten systemischen Führens, denn das Modell des systemischen Führens berücksichtigt neben den Unternehmenszielen auch das aktive Führen von Mitarbeitenden sowie zwingend die Selbstführung im Sinne einer kritischen Selbstreflexion. Das Führungsbuch von ERZ fokussiert indessen stark auf die «Unternehmenskommunikation», bei welcher es darum geht, überzeugend und mit einer eigenen Sprachregelung das «Weltbild» von ERZ zu vertreten.¹³⁴⁶ Führungskräfte sollen als Markenbotschafter dienen. Das «Weltbild» basiert wiederum auf dem Leitbild von ERZ. Darin steht: *«Dank den überlegenen Fähigkeiten kann ERZ überlegene Qualitäten und Leistungen entwickeln und damit seine Stellung auf dem Markt ausbauen, besetzen und halten.»¹³⁴⁷*

Das Führungsbuch von 2011 enthält keinerlei Aussagen zum mittleren Kader und dessen Führungsalltag an der Schnittstelle zwischen Basismitarbeitenden und ranghöheren Vorgesetzten. Diese Themen gehören jedoch zwingend zu einer Führungsausbildung. Aus dem Führungsbuch ist eine rein top-down-basierte Ausbildung erkennbar, die den von der Firma T 1998 ursprünglich propagierten systemischen Führungsansatz nur bedingt abbildet. Den möglichen Konflikt löst das Führungsbuch 2011 mit folgendem Ratschlag auf: *«Eine Führungskraft ist nur dann eine Führungskraft, wenn sie vorgibt, wo oben und wo unten ist. Wenn sie gestaltet. Wenn sie den Ton angibt. Tut sie das nicht, verschwendet sie ihre Energie und die ihrer Mitarbeitenden.»¹³⁴⁸* Aus dem Führungsbuch geht auch eine für den systemischen Ansatz typische Vision hervor.¹³⁴⁹ Sie besteht darin, für eine saubere Zukunft der Stadt Zürich zu sorgen. Diese korreliert mit der im Jahresbericht 2008 von Urs Pauli im Vorwort erwähnte Ankündigung: *«Für die saubere Zukunft der Stadt Zürich verwandeln wir Blei in Gold. Für Sie.»¹³⁵⁰*

¹³⁴⁵ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Human Resources, Zeilen 831–834.

¹³⁴⁶ Führungsbuch ERZ; Ausgabe 2011/2012, S. 12.

¹³⁴⁷ Führungsbuch ERZ; Ausgabe 2011/2012, S. 16.

¹³⁴⁸ Führungsbuch ERZ; Ausgabe 2011/2012, S. 60.

¹³⁴⁹ Siehe dazu Heiner Ellebracht/Gerhard Lenz/Lars Geiseler/Gisela Osterhold, Systemische Organisations- und Unternehmensberatung, 5. Aufl., Wiesbaden 2018, S. 110.

¹³⁵⁰ Geschäftsbericht ERZ 2008, Vorwort.

Mit keinem Wort wird im Führungsbuch erwähnt, dass die Führungstätigkeit in einem rechtsstaatlichen und politischen Kontext steht, oder dass ein Grossteil der Tätigkeiten von ERZ nicht auf dem freien Markt erfolgt. Im Sinn eines Exkurses ist anzumerken, dass die Bindung der Verwaltungsmitarbeitenden ans Recht im Kompetenzmodell von HRZ für die Mitarbeitenden der Stadt Zürich ebenso wenig aufgeführt ist. Das Kompetenzmodell beschreibt die Fähigkeiten, Einstellungen und Verhaltensweisen der städtischen Mitarbeitenden und Führungskräfte, die für den Erfolg der Stadtverwaltung relevant sind.¹³⁵¹ Dabei werden die Kategorien Selbstkompetenz, Sozialkompetenz, Führungskompetenz und Fachkompetenz erwähnt. In keiner dieser Kategorien werden Rechtskenntnisse verlangt, obwohl diese eigentlich die strukturiertesten, direktesten und verbindlichsten Handlungsanweisungen der Verwaltung sind, auch dort, wo sie nicht hoheitlich handelt. Die Anweisung zur Rechtmässigkeit ist im Grunde auch im Personalrecht verankert: Art. 77 PR schreibt vor, dass städtische Mitarbeitende rechtmässig handeln und die ihnen übertragenen Aufgaben persönlich, sorgfältig, wirtschaftlich im Interesse der Stadt und ihrer Bewohnerinnen und Bewohner ausführen müssen.¹³⁵²

7. Die Führungs- und Betriebskultur unter Urs Pauli

7.1 Das Führungsverständnis von Urs Pauli

Es ist nur beschränkt möglich, einen eigentlichen Führungsstil bei einer Person auszumachen. Führung wird unterschiedlich wahrgenommen und ist immer auch abhängig von der Qualität der Beziehung zwischen der Führungsperson und den ihr unterstellten Personen. Eine Führungsperson kann gleichzeitig autoritäre Züge, kooperative Elemente und weitere Verhaltensmuster in sich vereinen. Dennoch können Tendenzen eines Führungsstils festgestellt werden, die unmittelbar mit einer Persönlichkeitsstruktur verbunden sind.

¹³⁵¹ Kompetenzmodell HRZ für Mitarbeitende und Führungskräfte der Stadt Zürich (2012) sowie Leitfaden für Vorgesetzte für ZBG (2011).

¹³⁵² In seiner Stellungnahme vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ führt der Stadtrat zu N 767 Folgendes aus: «Es wird indirekt der Vorwurf erhoben, dass die Stadt keine Weiterbildung im Bereich des Rechts anbietet. Diese Annahme ist falsch. Für die Fachleute aller Stufen der Stadtverwaltung werden seit jeher und regelmässig Kurse und Fortbildungen zum Kreditrecht und zum Finanzhaushaltsrecht angeboten. Auch werden beispielsweise Kurse zum Submissionsrecht mit externen Referenten organisiert. Diese Angebote werden jährlich gegenüber den Mitarbeitenden kommuniziert.» Die PUK ERZ erhebt in N 767 nicht den indirekten Vorwurf, dass die Stadt keine Weiterbildung im Recht anbietet. Sie erhebt vielmehr den direkten Vorwurf, dass im Kompetenzmodell für Mitarbeitende, das für die gesamte Stadtverwaltung gilt, Rechtskenntnisse in keiner Weise eine Erwähnung finden, obwohl dies aus Sicht der PUK ERZ eine wichtige Kompetenz städtischer Mitarbeitender sein sollte.

Der Bericht der AU Poledna enthält eine Beschreibung der Konturen des Führungsstils von Urs Pauli. Er hält insbesondere fest, Urs Pauli habe sich zwar auf Diskussionen eingelassen, aber letztlich allein entschieden; es hätten sich bei ihm auch autoritäre Züge gezeigt.¹³⁵³ 769

Urs Paulis Bereitschaft, sich auf eine Auseinandersetzung einzulassen, hat sich in den Einvernahmen dieser Untersuchung bestätigt. Zahlreiche Personen führten aus, dass man sich unter vier Augen habe streiten können und er offen kommuniziert habe, wenn ihm etwas nicht gepasst habe.¹³⁵⁴ Andere wiederum führen aus, sie hätten vor gewissen Begegnungen mit Urs Pauli Angst gehabt¹³⁵⁵ und führen diese Angst auf seine unberechenbare Art zurück. Er habe jähzornig sein und andere anherrschen können.¹³⁵⁶ Wiederum andere erklärten, dass Urs Pauli keinen Widerspruch geduldet habe.¹³⁵⁷ Es ist von einem autoritären Führungsstil die Rede.¹³⁵⁸ Ein langjähriger Mitarbeiter spricht von einem System von «Zuckerbrot und Peitsche».¹³⁵⁹ 770

Die geschilderten Verhaltensweisen zeigen indessen eine gewisse Variabilität. Die Alleinentscheidungsbefugnis kann Urs Pauli nicht einfach zum Vorwurf gemacht werden: Die Verwaltung der Stadt Zürich ist hierarchisch aufgebaut, und an der Spitze einer Dienstabteilung, in den von ihm zu verantwortenden Bereichen, hat die Direktorin oder der Direktor das letzte Wort.¹³⁶⁰ Aus keiner der Einvernahmen geht allerdings hervor, dass einer Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter Urs Pauli von einer einmal gefassten Vorstellung vollständig hätte abbringen können. Das impliziert, dass bessere Lösungsansätze auch Gefahr liefen unterzugehen, es sei denn, Urs Pauli hätte tatsächlich für jede Problematik immer den besten Lösungsansatz gehabt. 771

Urs Pauli wird gleichzeitig als nahbarer Direktor geschildert, der für die einzelnen Mitarbeitenden da war und für sie schaute.¹³⁶¹ Das findet seinen Ausdruck auch in dem über das Personalrecht hinausgehenden Angebotekatalog für das Personal (vgl. N 750 ff. dieses 772

¹³⁵³ Vgl. AU Poledna, N 746 mit noch mehr Charakteristika.

¹³⁵⁴ EV PUK ERZ des Leiters Rechtsdienst Zeilen 163–165; EV PUK ERZ eines GL-Mitglieds, Zeile 889; EV PUK ERZ des Leiters Informatik, Zeilen 135–138.

¹³⁵⁵ EV PUK ERZ des Mitarbeitenden Einkauf, Zeilen 678 ff.; EV PUK ERZ des Leiters Rechtsdienst, Zeilen 124 und 441.

¹³⁵⁶ EV PUK ERZ des Mitarbeitenden Supply Management Zeile 736; EV PUK ERZ eines GL-Mitglieds, Zeile 256; EV PUK ERZ des Leiters Abteilung Gastro + Event, Zeilen 246–250.

¹³⁵⁷ EV PUK ERZ des Leiters Abteilung Gastro + Event, Zeile 790.

¹³⁵⁸ EV PUK ERZ eines GL-Mitglieds, Zeile 209.

¹³⁵⁹ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Einkauf, Zeile 854.

¹³⁶⁰ Art. 37 GeschO StR.

¹³⁶¹ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Human Resources, Zeilen 124 und 900; EV PUK ERZ des Leiters Abteilung Gastro + Event, Zeilen 100 ff.

Berichts). Gewisse Personen attestieren ihm einen aussergewöhnlichen Willen zur individuellen Förderung. Der Leiter der Abteilung Gastro + Event sagte in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ dazu: *«Er schaute, dass man einen spannenden Job hatte. Das machte er wirklich gut und deshalb mochten ihn die Leute auch. Er «challenge» einen wirklich. Das machte er bei vielen und vor allem wahrscheinlich bei Leuten, die er gut mochte [...] Aber er schaute, dass man wirklich etwas hatte, woran man wuchs.»*¹³⁶² Eine vergleichbare Aussage machte das für den Personalbereich zuständige GL-Mitglied im Rahmen der AU Poledna.¹³⁶³ Urs Pauli galt bei vielen als sehr starke, innovative, gar visionäre Persönlichkeit.¹³⁶⁴ Der Leiter des Rechtsdiensts von ERZ äussert sich zum besonderen Status, den der ERZ Direktor in der Stadtverwaltung einnahm: *«Herr Pauli war ein angesehener Dienstchef, der bis oben der Star war in der Stadtverwaltung, über den alle sagten, dass das ein Dienstchef ist, den man sich wünscht, der die Dinge anpackt und die Dienstabteilung in einer guten Form zum Erfolg führt.»*¹³⁶⁵

Keine der einvernommenen Personen behauptete, sie habe nicht gewusst, woran sie sei. Im Gegenteil.¹³⁶⁶ Der ehemalige Vizepräsident des Verwaltungsrats der ZAV Recycling AG erklärte, man habe sich auf Urs Pauli zu 100 Prozent verlassen können, sobald man etwas besprochen und sich darauf geeinigt habe.¹³⁶⁷ Urs Pauli – das zieht sich wie ein roter Faden durch alle Untersuchungen – hat sich seiner Aufgabe mit vollem Engagement hingeeben, verbunden mit der Absicht, das Beste für «sein Unternehmen» zu tun. Es ist jedoch problematisch, wenn das vermeintlich Beste keinen Abgleich mehr erfährt, wenn das System selbst keinen Raum mehr für Kritik bietet, die gehört und nicht einfach kraft der Hierarchie übersteuert wird.

Urs Pauli äussert sich über ERZ mit ausgeprägter Selbstsicherheit. Er bezeichnet ERZ als ein «Superunternehmen», das sich in Europa unter den Besten befindet. Er fügt an: *«Das merkte man auch mit den vielen internationalen Interessen die da waren, Besucher und alle, die da zu uns kamen, und überall, wo wir auftraten und eingeladen wurde. Ich glaube, dort müsste ich jetzt nicht sagen, dass ich etwas falsch gemacht hätte.»*¹³⁶⁸

¹³⁶² EV PUK ERZ des Leiters Abteilung Gastro + Event, Zeilen 846 ff.

¹³⁶³ EV AU Poledna des für den Personalbereich zuständigen GL-Mitglieds, Frage 32.

¹³⁶⁴ EV PUK ERZ des Leiters Informatik, Zeile 443; EV AU Poledna eines GL-Mitglieds, Frage 37.

¹³⁶⁵ EV PUK ERZ des Leiters Rechtsdienst Zeilen 329–332.

¹³⁶⁶ EV PUK ERZ des Leiters Abteilung Gastro + Event, Zeile 767.

¹³⁶⁷ EV PUK ERZ des ehemaligen Vizepräsidenten des Verwaltungsrats der ZAV Recycling AG, Zeile 206.

¹³⁶⁸ EV PUK ERZ von Urs Pauli II, Zeilen 810–814.

ERZ war unter der Leitung von Urs Pauli bestrebt, in einem guten Licht zu erscheinen. Das zeigte sich bei den bereits erwähnten Geschäftsberichten, die als Visitenkarten dienen sollten. Es zeigte sich aber auch bei den Vorhaben wie beim LGZ. Einem Protokoll der GL ERZ aus der Planungsphase ist zu entnehmen: «PAU [Urs Pauli] will einen TOP-modernen Bau, der architektonisch auch etwas vorstellt. Anschaulich Attraktivität für MA [Mitarbeitende]. Objekt muss auch von oben ansprechend sein. Begrünte Dächer.»¹³⁶⁹ Der Repräsentationsgedanke zeigte sich auch bei den Büroräumlichkeiten und beim Dienstfahrzeug, wobei die AU Poledna die Anschaffung und Verwendung des Dienstfahrzeuges als rechtswidrig beurteilt hat.¹³⁷⁰ Bezogen auf die Büroräumlichkeiten liess sich Urs Pauli im Werdhölzli im Jahr 2009/2010 für 136 819 Franken das Direktionsbüro neu ausstatten.¹³⁷¹ Ein grosser Teil der Ausgaben wurden über das Konto Nr. 3111 – Anschaffungen von Maschinen, Geräten und Fahrzeugen – verbucht. Richtigerweise hätte dies auf Konto Nr. 3119 – Anschaffungen von übrigen Materialien wie Büromöbel, Lampen, Spiegel, Teppiche usw. – erfolgen sollen. Mit dem Bau des LGZ wurde ein weiteres Direktionsbüro mit einer Fläche von rund 40 m² erstellt.¹³⁷²

Urs Pauli äusserte sich im Nachgang zu den Ergebnissen der AU Stokar + Partner zu der bei ERZ praktizierten Führungskultur:

«Diese ist gekennzeichnet durch klare Linienfunktionen und dem Bestreben, die Verantwortung stets dort ansiedeln, wo sie tatsächlich wahrgenommen werden kann und muss, d.h. dort, wo die Arbeit ausgeführt wird. Eine solche Führungskultur erbringt nachweislich nach der Meinung zahlreicher Experten der Unternehmensführung weitaus bessere Resultate als eine zentralistische, in der jedes Detail von Zuoerst kontrolliert wird, die leitenden Mitarbeiter sich scheuen, Entscheide zu treffen, und immer zuerst das Placet ihrer Vorgesetzten einholen müssen. Eine solche Führungskultur macht eine Organisation träge, schwerfällig und verhindert Fehlhandlungen nicht wirksamer als die im ERZ praktizierte. Aus dieser Überzeugung praktizieren heutzutage auch die meisten grösseren Unternehmen eine Führungskultur wie sie auch im ERZ zur Anwendung kommt und delegieren die Verantwortung auf die unterstmögliche Stufe.»¹³⁷³

¹³⁶⁹ ERZ GL-Protokoll vom 25. Juni 2008.

¹³⁷⁰ AU Poledna, N 518.

¹³⁷¹ Kostenzusammenstellung Neugestaltung Büro Direktion vom 14. Dezember 2009.

¹³⁷² Plan LGZ, Ausschnitt Direktionsbüro.

¹³⁷³ Stellungnahme von Urs Pauli zu den Ergebnissen der AU Stokar + Partner, S. 2.

Diese Einschätzung der eigenen Betriebs- und Führungskultur entspricht dem systemischen Modell, wie es von der Firma T in der Phase 1998 bis 2000 vermittelt wurde. Es deckt sich überdies mit dem Konzept der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Dieses System basiert auf einer möglichst tiefen Stufe angesiedelten Kontrollfunktion und bedingt somit u. a., dass die betreffenden Personen umfassend über die materiellen und formellen Voraussetzungen des öffentlichen Rechnungswesens im Bild sind. Es kommt jedoch nicht ohne eine gewisse zentralisierte, sachlich abgestützte Kontrolle aus. Das zeigte sich bei der Stellung der Controllerinnen und Controller, die jeweils einer Bereichsleitung oder sogar noch tiefer angesiedelten Mitarbeitenden mit Ausgabenkompetenz zugeordnet waren. Ihnen selbst kam keine materielle Kontrollaufgabe zu. Eine übergeordnete zentrale Kontrolle fehlte.¹³⁷⁴ In diesem System der Delegation auf die tiefstmögliche Stufe muss es den Verantwortlichen auch möglich sein, bei Unregelmässigkeiten den ranghöheren Vorgesetzten seine Bedenken mitzuteilen. Solche Meldungen sind bei ERZ tatsächlich wiederholt erfolgt. Kritische Mitarbeitende wendeten sich teilweise direkt an ihre Vorgesetzten, an Mitglieder der GL oder an Urs Pauli. Sie wurden zwar angehört, weiterführende Reaktionen oder Handlungsanweisungen blieben dann jedoch aus. Ein System, bei welchem den Mitarbeitenden auf ihrer Stufe Verantwortung übertragen wird, berechnete kritische Anliegen dann aber von oben nicht gestützt werden, entfernt sich stark vom Modell, welches von der Firma T propagiert wurde. Damit wird die Absicht, Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung an der tiefstmöglichen Stufe zu vereinen, ad absurdum geführt.

777

Das von Urs Pauli propagierte System mit flachen Hierarchien und auf unteren Stufen angesiedelten Verantwortlichkeiten existierte nicht in der von ihm geschilderten Form. ERZ war letztlich äusserst stark auf seinen Direktor ausgerichtet, was sicherlich auch mit dessen strategischem Gespür und dessen einnehmender und tatkräftiger Art zu tun hatte. Das zeigte sich auch im Verhältnis zwischen dem Direktor und seinen unterstellten Führungskräften, sowohl der Geschäftsleitung (nachfolgend N 779 ff. dieses Berichts), wie auch gegenüber den Querschnittsfunktionen wie dem Rechtsdienst (nachfolgend N 816 ff. dieses Berichts).

778

¹³⁷⁴ AU Poledna, N 200.

7.2 Die Geschäftsleitung unter Urs Pauli

Mit Ausscheiden von Gottfried Neuhold vergrösserte Urs Pauli im Jahr 2008 die GL von drei auf fünf Personen. Ab 2013 wurde sie dann auf sechs erweitert.¹³⁷⁵ In der GL waren in all diesen Jahren nur wenige Mutationen zu verzeichnen. Mit ein paar wenigen Ausnahmen hat Urs Pauli die GL-Mitglieder aus der Dienstabteilung ERZ heraus rekrutiert. 779

In der städtischen Verwaltung finden sich auf verschiedenen Stufen sogenannte Geschäftsleitungen. Sie sind sich im Organisationsrecht der Stadt jedoch nirgends abgebildet. Rein organisationsrechtlich hat eine Geschäftsleitung keine formale Entscheidungsbefugnis. Insbesondere sind Ausgabenbeschlüsse nicht einer Geschäftsleitung, sondern stets einzelnen Personen zugewiesen – mit Ausnahme des Stadtrats als Gremium. Geschäftsleitungen dienen in der Regel dem Austausch bei der Entscheidungsfindung oder zum Abgleich von Mitarbeitenden auf gleicher Stufe, wobei der Vorgesetzte am gleichen Tisch sitzt. Vor diesem Hintergrund ist der Begriff «Geschäftsleitung» daher irreführend und weckt falsche Erwartungen. Diese Kombination einer Geschäftsleitung mit an die Person gebundenen Verantwortlichkeiten birgt zwar die Gefahr, Verantwortlichkeiten zu verwischen, gleichzeitig hat sie aber das Potential, eine breitere und koordinierte Entscheidungsfindung zu gewährleisten und damit sachlich durchdachtere Lösungen zu finden. In diesem Sinn kommt einer Geschäftsleitung eine stark vorsprende und führende Funktion zu. Die Funktion einer Geschäftsleitung ist stark durch die Persönlichkeiten und ihre Fachkunde geprägt und ist auf eine offene Diskussionskultur angewiesen. 780

Mehrere Mitglieder der GL ERZ haben sich in Einvernahmen der AU Poledna und der PUK ERZ zum Arbeitsklima in den beinahe wöchentlich stattfindenden Geschäftsleitungssitzungen geäußert. Ein GL-Mitglied führte aus, es hätte sich mit Urs Pauli unter vier Augen schon streiten können, aber in einem Plenum bzw. in der GL habe Urs Pauli dies nicht ertragen.¹³⁷⁶ Ein anderes GL-Mitglied bestätigte, gewisse Themen seien in der Geschäftsleitung gar nicht erst aufgebracht worden, weil man heftigen Reaktionen von Urs Pauli aus dem Weg gehen wollte.¹³⁷⁷ Der Leiter Gastro + Event, der hin und wieder als Gast an den GL-Sitzungen teilnahm, sagte dazu: *«Bei einer GL-Sitzung, bei der Herr Pauli dabei war oder wenn [der Vizedirektor] sie leitete, merkte man einen grossen Unterschied. Bei [dem Vizedirektor] war es viel offener, was Herr Pauli gar nicht zuliess. Bei ihm wurde einfach* 781

¹³⁷⁵ Organigramm ERZ per Juni 2008 sowie Organigramm ERZ per November 2013.

¹³⁷⁶ EV PUK ERZ eines GL-Mitglieds, Zeilen 889–898.

¹³⁷⁷ EV PUK ERZ eines GL-Mitglieds, Zeilen 271–275.

seine Meinung verbreitet und am Schluss wurde das mehr oder weniger abgenickt. Teilweise gab es auch Geschäftsleitungsmitglieder, die sicher auch einmal Nein sagten oder meinten, dass etwas noch angeschaut werden müsse. Aber im Grossen und Ganzen ist es nicht nur meine Wahrnehmung, glaube ich, dass sie machten, was Urs wollte. Da war er schon sehr dominant.»¹³⁷⁸ Ein langjähriger Mitarbeiter im Supply Management umriss diese Haltung im Zusammenhang mit dem Bau des LGZ wie folgt: «Schauen Sie, unter dem Strich kam alles von Urs Pauli. Er war der Direktor. Es war sein Projekt, sein Kredit, seine Verantwortung. Er wollte das alles so. Leider Gottes hatte man keine Geschäftsleitung, die irgendwo intervenierte. Schlussendlich lief das alles so, wie Herr Pauli es wollte. Alles, was danach kommt, kommt davon.»¹³⁷⁹

Urs Pauli schätzte die in der GL gelebte Betriebskultur ganz anders ein: «Es ist so, dass die Geschäftsleitung absolut keine Jasager waren, gar nicht. Wir führten recht heftige Diskussionen, aber in anständiger Art und Weise.»¹³⁸⁰ Urs Pauli räumt jedoch in seinen Befragungen vor der PUK ERZ ein, dass er gegenüber der GL «einen ziemlich harten Kurs» gefahren sei.¹³⁸¹

Sowohl die Erkenntnisse der AU Poledna als auch diejenigen der vorliegenden Untersuchung zeichnen kaum das Bild einer GL, die ein adäquates Gegengewicht zum starken Führungsanspruch von Urs Pauli gebildet hätte.¹³⁸²

7.3 Besondere Leistungen für die Geschäftsleitung

Teil des Auftrags des Gemeinderats an die PUK ERZ ist es, sich mit den Vergütungsregelungen auseinanderzusetzen. Urs Pauli hat dazu in seiner Einvernahme durch die PUK ERZ Stellung genommen: «[I]ch möchte Ihnen einfach noch einmal sagen: Es ist ganz schwierig, Leute zu finden, gute Leute, ich spreche von guten Leuten. Es ist mit den Lohnmöglichkeiten, die uns in der Stadt heute zur Verfügung stehen, ganz schwierig, im Industriebereich gute Leute zu finden und diese zu behalten. Es ist praktisch nicht möglich und

¹³⁷⁸ EV PUK ERZ des Leiters Abteilung Gastro + Event, Zeilen 357–363.

¹³⁷⁹ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Supply Management, Zeilen 556–559.

¹³⁸⁰ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 148–149.

¹³⁸¹ EV PUK ERZ von Urs Pauli II, Zeilen 574–575.

¹³⁸² AU Poledna, N 844.

das wird irgendwann ein Problem. Damit sie motiviert sind, solche Aufgaben in einem solchen Unternehmen zu übernehmen, müssen deshalb auch noch andere Faktoren als nur Geld da sein.»¹³⁸³

Die in seinen Augen praktisch nicht zu meisternde Herausforderung, gute Leute zu den gegebenen Lohnbedingungen zu rekrutieren oder für die GL zu halten, erklärt aus Sicht der PUK ERZ, dass Urs Pauli diesen wahrgenommenen Nachteil mitunter mit besonderen Vorteilen für die GL-Mitglieder zu kompensieren versuchte. Dazu zählt beispielsweise die von der AU Poledna festgehaltene Ausweitung von zur Verfügung gestellten Dienstfahrzeugen – einschliesslich deren privater Nutzung – auf sämtliche GL-Mitglieder.¹³⁸⁴ Es zeigte sich aber auch bei der Ausrichtung von Spezialprämien für besondere Leistungen sowie beim Spesenwesen.

785

7.3.1 Prämien gemäss Art. 68 AB PR

Das städtische Personalrecht erlaubt es, für besonders gut und effizient gelöste Aufgaben einzelnen Angestellten oder Angestelltingruppen eine Prämie auszurichten.¹³⁸⁵ Die summarische Durchsicht bei den an Geschäftsleitungsmitglieder ausgerichtete Prämien zeigt unter anderem auf:

786

- Ein GL-Mitglied hat über Jahre mit ganz wenigen Ausnahmen Zahlungen erhalten, die sich im Durchschnitt zwischen jährlich 4 000 bis 5 000 Franken bewegten. Der höchste ausgerichtete Betrag belief sich auf 8 000 Franken.¹³⁸⁶
- Ein GL-Mitglied erhielt im Jahr 2016 eine Prämie in der Höhe von 4 500 Franken mit der Bemerkung: «*Als Dankeschön für die grosse Unterstützung in den Aufgaben für das Logistikzentrum.*»¹³⁸⁷ Das betreffende GL-Mitglied war jedoch in die Projektorganisation nur mittelbar eingebunden.
- 2013 erfolgten an vier GL-Mitglieder Zahlungen von total 16 000 Franken.¹³⁸⁸
- Im Jahr 2010 schüttete Urs Pauli an vier ihm unterstellte Mitarbeitende insgesamt 27 000 Franken aus.¹³⁸⁹

¹³⁸³ EV PUK ERZ von Urs Pauli II, Zeilen 1042–1048.

¹³⁸⁴ AU Poledna, N 508.

¹³⁸⁵ Art. 68 Abs. 1 lit. a AB PR.

¹³⁸⁶ Prämienbelege GL-Mitglied für das Jahr 2016.

¹³⁸⁷ Prämienbelege GL-Mitglied für das Jahr 2016.

¹³⁸⁸ Prämienbelege GL-Mitglieder für das Jahr 2013.

¹³⁸⁹ Prämienbelege GL-Mitglieder für das Jahr 2010.

Im Jahr 2010 fragte die RPK nach, warum von dem im Prämienbudget von ERZ enthaltenen Gesamtbetrag von 773 000 Franken nur 51 Prozent ausgeschüttet worden seien. Das TED antwortete, dass die zur Verfügung stehenden Mittel soweit aus betrieblicher Sicht sinnvoll in Übereinstimmung mit den personalrechtlichen Vorgaben und der Unternehmenskultur dem Personal zugeteilt würden.¹³⁹⁰ Zumindest bei den Urs Pauli direkt unterstellten Personen war von dieser «zurückhaltenden Unternehmenskultur» hinsichtlich der Ausschüttung nichts zu merken. 787

Eine aus der Sicht der PUK ERZ grosszügige Praxis bei der Verwendung finanzieller Mittel betrifft zudem das Spesenwesen, dem ein eigener Abschnitt gewidmet ist. 788

7.3.2 Spesenwesen ERZ

7.3.2.1 Auslagenreglement und Pauschalspesen

Grundlage der allgemeinen Spesenregelung der Stadt Zürich ist das Reglement über besondere Auslagen.¹³⁹¹ Dieses stützt sich auf das Personalrecht sowie auf dessen Ausführungsbestimmungen.¹³⁹² Die Spesenordnung liess sich die Stadt Zürich vom kantonalen Steueramt letztmals im März 2018 genehmigen.¹³⁹³ Diesen Rechtsgrundlagen zufolge müssen Spesen zusammengefasst folgenden Grundsätzen folgen: 789

- Entstehung im Zusammenhang mit der dienstlichen Tätigkeit¹³⁹⁴
- Beschränkung auf das Notwendige¹³⁹⁵
- Massvoller Einsatz: Auslagen sind möglichst tief zu halten und haben sich nach den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und der Verhältnismässigkeit zu richten.¹³⁹⁶
- Ausweisung mittels Belegen (soweit möglich): Der Beleg hat Grund und Gegenstand der Auslage zu bezeichnen; ab einem Betrag von 200 Franken auch die Anzahl der involvierten internen bzw. externen Personen oder Personenkreise. Kreditkartenabschnitte gelten nicht als Belege.¹³⁹⁷

¹³⁹⁰ Rückfragen RPK, Rechnung 2010, 3. Lesung, S. 3.

¹³⁹¹ Reglement über besondere Auslagen vom 10. April 2002 (Auslagenreglement; AS 177.150).

¹³⁹² Art. 69 PR und Art. 97 ff. AB PR.

¹³⁹³ Genehmigung des kantonalen Steueramts vom 19. März 2018.

¹³⁹⁴ Art. 2 Abs. 1 Auslagenreglement.

¹³⁹⁵ Art. 2 Abs. 2 Auslagenreglement.

¹³⁹⁶ Art. 97 AB PR und Art. 2 Abs. 2 Auslagenreglement.

¹³⁹⁷ Art. 10 Abs. 1 Auslagenreglement.

Die Einhaltung dieser Grundsätze ist durch die Vorgesetzten sicherzustellen.¹³⁹⁸ Die Zuständigkeitsordnung für die Bewilligung der Auslagen findet sich in Art. 3 Auslagenreglement. Innerhalb einer Dienstabteilung ist demnach grundsätzlich die Dienstchefin oder der Dienstchef die zuständige Bewilligungsinstanz, und zwar sowohl für die unterstellten Angestellten als auch für eigene Auslagen bis zu 500 Franken.¹³⁹⁹ Diese Auslagenregelung der Stadt Zürich ist abschliessend.¹⁴⁰⁰ 790

Gewisse städtische Angestellte haben ausserdem Anspruch auf Pauschalspesen. Diesen Personen werden mittels Pauschalspesenvergütung insbesondere sämtliche Kleinausgaben bis zur Höhe von 100 Franken abgegolten. Darüber hinausgehende Auslagen dürfen von Pauschalspesenbeziehenden (zusätzlich) über das allgemeine Spesenreglement abgerechnet werden. Eine erste Pauschalspesenregelung wurde mit STRB Nr. 627/1985 erlassen. Per 1. Januar 2008 wurde diese revidiert.¹⁴⁰¹ Seit der Revision zählen zum Kreis der Berechtigten auch Dienstchefinnen und Dienstchefs sowie deren Stellvertretungen. 791

Im untersuchungsrelevanten Zeitraum haben bei ERZ die jeweiligen Direktoren und Vizedirektoren Pauschalspesen bezogen.¹⁴⁰² 792

7.3.2.2 Doppelte Verrechnung von Pauschalspesen

Wie bereits in der AU Poledna vermerkt, hat die Geschäftsleitung von ERZ in verschiedener Hinsicht gegen die geltenden Spesenregelungen verstossen.¹⁴⁰³ 793

Die in der AU Poledna festgestellte gehäufte Verrechnung von Leistungen, die bereits mittels Pauschalspesen entschädigt worden waren, hat sich in der vorliegenden Untersuchung bestätigt. Verschiedene Mitglieder der GL ERZ liessen sich regelmässig Beträge unter 100 Franken als Barauslagen zurückerstatten oder bezahlten diese mit ihrer städtischen Kreditkarte, obwohl diese Auslagen bereits mittels Pauschalspesen abgegolten waren.¹⁴⁰⁴ 794
Ob diesem Fehlverhalten böswillige Absicht oder Unwissenheit zugrunde lag, lässt sich nicht abschliessend feststellen. Die fraglichen Mitglieder der GL machten sich aber offensichtlich keine Gedanken über die Pauschalspesen oder verkannten deren Sinn und Zweck

¹³⁹⁸ Art. 3 Abs. 1 lit. c Auslagenreglement.

¹³⁹⁹ Art. 3 Abs. 1 lit. c. Auslagenreglement.

¹⁴⁰⁰ Vgl. dazu STRB Nr. 508 vom 10. April 2002, der von einer einheitlichen Regelung für die ganze Stadtverwaltung spricht sowie die «Ventilklausel» in Art. 3 Abs. 3 Auslagenreglement.

¹⁴⁰¹ STRB Nr. 1145 vom 26. September 2007.

¹⁴⁰² Übersicht über ERZ-Mitarbeitende mit Pauschalspesen ab 1. Januar 2008 vom 10. Oktober 2018.

¹⁴⁰³ AU Poledna, N 741.

¹⁴⁰⁴ Beispiele: Barauslagen Vizedirektor 2008, Barauslagen Vizedirektor 2009, Barauslagen Neuhold 2008, Barauslagen Pauli 2011, Barauslagen Pauli 2010, Barauslagen Pauli 2009.

in nicht nachvollziehbarer Weise. So führte der ehemalige Vizedirektor bei der PUK ERZ aus, dass er, als er im Sommer 2012 Vizedirektor von ERZ geworden war und kraft dieser Beförderung Pauschalspesen erhielt, Urs Pauli gefragt habe, « was das sei mit diesen Pauschalspesen. Er sagte: «Ja weisst du, das ist etwas versteckt mehr Lohn, weil ja die Stadt da irgendwie [findet] 220 000 sind genug [...]. Jetzt hat man ein Spesenreglement gemacht. Das ist versteckt noch ein bisschen mehr Lohn für den obersten Kader.»¹⁴⁰⁵ In seiner im Nachgang zur Einvernahme eingereichten Stellungnahme ergänzte der ehemalige Vizedirektor, dass ihm bis Sommer 2017 nicht bekannt gewesen sei, dass die Verwendung der Pauschalspesen reglementiert ist.¹⁴⁰⁶

Anzumerken ist, dass dieser ehemalige Vizedirektor die Auslagen, die er in den Jahren 2012 bis 2017 verrechnet hatte, obwohl sie in den Pauschalspesen enthalten gewesen wären, mittlerweile zurückerstattet hat.¹⁴⁰⁷ Seinen Aussagen zufolge habe er die Rückzahlungen sogleich an die Hand genommen, als er erfahren habe, dass diese Auslagen nicht als Spesen hätten abgerechnet werden dürfen.¹⁴⁰⁸ Über Rückerstattungen von weiteren damals Pauschalspesen beziehenden GL-Mitgliedern ist nichts bekannt.

795

7.3.2.3 Missachtung des Auslagenreglements

Missachtet wurden aber auch die allgemeinen Grundsätze, nach denen sich geschäftliche Auslagen zu richten haben. So erweist sich die Ausweisung von Auslagen mittels vollständiger Belege über weite Strecken als mangelhaft. Teilweise sind Belege zu den Kreditkartenabrechnungen gar nicht vorhanden.¹⁴⁰⁹ Noch frappanter ist allerdings, dass bei einem Grossteil der Auslagen zwar Belege vorhanden sind, diesen aber weder der Grund der Auslage noch die Bezeichnung und Anzahl der involvierten Personen oder Personenkreise zu entnehmen ist bzw. diese Angaben so rudimentär gehalten sind, dass für einen Dritten nicht nachvollziehbar ist, welchem Zweck beispielsweise ein Geschäftsessen diene und wie viele Personen daran teilnahmen.¹⁴¹⁰ Besonders bedenklich ist, dass von der mangel-

796

¹⁴⁰⁵ EV PUK ERZ des Vizedirektors, Zeilen 463–466.

¹⁴⁰⁶ Stellungnahme Vizedirektor zur Einvernahme vom 14. Juni 2019.

¹⁴⁰⁷ Rückzahlungsbelege Vizedirektor.

¹⁴⁰⁸ EV PUK ERZ Vizedirektor, Zeilen 443–471.

¹⁴⁰⁹ Kreditkartenabrechnung September 2009, Essen für 415 Franken Restaurant La Salle und 300 Franken Restaurant Da Roberto, ohne Belege; Kreditkartenabrechnung Dezember 2010, Belastungen von Fr. 1 329.40 ohne Belege, Kreditkartenabrechnung Oktober 2011, Restaurant Il Pantheon Fr. 540.60 «Jubi [Name Mitarbeiter] (10 J)» ohne Beleg.

¹⁴¹⁰ Beispiele: Kreditkartenabrechnung Mai 2013, Restaurant Gnüsserei Fr. 450 ohne jede Angabe zum Grund, Kreditkartenabrechnung April 2012, Restaurant Old Swiss House F. Fr. 986.70, Grund «PAU + GL».

haften Ausweisung nicht nur verhältnismässig kleine Auslagen betroffen sind, sondern regelmässig auch sehr hohe Beträge. Beispielsweise wurde im Jahr 2013 für Fr. 1 146.50 in einem Restaurant gespeist, ohne dass der Grund für dieses Essen und die teilnehmenden Personen ausgewiesen würden.¹⁴¹¹ Gleiches gilt für ein Essen im Juni 2012, welches mit Fr. 2 380.10 zu Buche schlug.¹⁴¹² Im November 2011 speiste man für 1 067 Franken, als Grund für die Auslage wird wenig aufschlussreich «*Controller Dinner*» angeführt.¹⁴¹³ Ein mit dem Vermerk «*Weihnachtsanlass FT GB*» versehener Beleg weist Ausgaben in einem Restaurant für 2 204 Franken aus. Dieser Beleg trägt immerhin eine Liste der Personen, die am Essen teilgenommen haben.¹⁴¹⁴

Die unvollständigen Belege verunmöglichen es, in vielen Fällen zu überprüfen, ob es sich bei den jeweiligen Auslagen um solche handelt, die den Vorgaben des Auslagenreglements entsprechen, oder ob sie von der Natur her generell von der Weiterverrechnung ausgeschlossen sind. Geschäftsessen zu dienstlichen Anlässen wie Besprechungen, Sitzungen, Tagungen usw. oder auch zur Pflege von direkten geschäftlichen Kontakten sind grundsätzlich zulässig, richten sich jedoch ausdrücklich nach den Bestimmungen im Auslagenreglement.¹⁴¹⁵ Ebenso verhält es sich mit Feierlichkeiten zu Dienstjubiläen, runden Geburtstagen, Abschiedsessen und Neueintritten.¹⁴¹⁶ Solche Auslagen sind allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen rückerstattungsfähig und die im Anhang des Auslagenreglements festgehaltenen Ansätze müssen berücksichtigt werden. Soweit dort kein absoluter Wert festgehalten, sondern auf die «*effektiven Ausgaben*» verwiesen wird, kommt stets der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zum Zug.

Ob im Einzelfall die Voraussetzungen für eine Erstattung nach Auslagenreglement vorlagen oder nicht, lässt sich aufgrund der lückenhaften Belege teilweise nicht beurteilen. Trotz lediglich mangelhafter Angaben ist aber erkennbar, dass sich hinsichtlich der Verhältnismässigkeit der Auslagen in der GL offenbar eine Praxis etabliert hat, die jegliches Augenmass vermissen lässt. Dies zeigt sich nicht nur an der Höhe der vorstehend aufgeführten Ausgabebeträge, sondern exemplarisch auch an den im Rahmen von GL-Workshops durchgeführten Geschäftsessen, die in Restaurants im Hochpreissegment stattfanden. So kosteten

¹⁴¹¹ Kreditkartenabrechnung März 2013, Essen im Restaurant Sonnenberg für Fr. 1 146.50 mit einziger Bemerkung «Spesenabrechnung [Name GL-Mitglied]».

¹⁴¹² Kreditkartenabrechnung Juli 2012, Restaurant Didi's Frieden Fr. 2 380.10 ohne jede Angabe zum Grund.

¹⁴¹³ Kreditkartenabrechnung Dezember 2011, Restaurant «Da Teresa» Fr. 1 067 Grundangabe «Controller Dinner».

¹⁴¹⁴ Kreditkartenabrechnung Januar 2011.

¹⁴¹⁵ Art. 4 Auslagenreglement.

¹⁴¹⁶ Art. 5 und 8 Auslagenreglement.

die GL-Essen im März 2015 im Pavillon Baur au Lac 1 750 Franken¹⁴¹⁷ und im Oktober 2011 im Gasthaus zum Gupf 1 160 Franken.¹⁴¹⁸ Die Verabschiedung eines GL-Mitglieds liess man sich gemäss Kreditkartenabrechnung von Mai/Juni 2012 insgesamt Fr. 3 303.50 kosten,¹⁴¹⁹ zuzüglich Barauslagen in der Höhe von 790 Franken.¹⁴²⁰ Im städtischen Auslagenreglement vorgesehen ist für den Fall der Beendigung eines Arbeitsverhältnisses eine Feier mit Apéro und/oder Mahlzeit bis 80 Franken pro Person sowie für höheres Kader ein Naturalpräsent oder Geschenk aus dem Katalog SBMV bis 2 000 Franken. Die ERZ-Anweisung 03/2007 legt demgegenüber für Abschiedsfeiern einen Maximalbetrag von 300 Franken fest (Ziff. 5.1.2.). Bemerkenswert ist auch, dass das fragliche GL-Mitglied nach Ausrichtung dieser Abschiedsgeschenke noch ein weiteres Jahr im Rahmen eines 40 %-Pensums als «Consultant der Geschäftsleitung» für ERZ tätig war.

Die vorliegenden Ausgabenbelege zeigen ausserdem auf, dass von der GL verschiedentlich Ausgaben abgerechnet wurden, deren Zweck zumindest Fragen aufwirft. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die Ausrichtung eines Abschiedsgeschenks in Form eines Hotelgutscheins im Wert von 1 500 Euro an den Leiter der für ERZ zuständigen kantonalen Aufsichtsbehörde AWEL.¹⁴²¹ Ein GL-Mitglied hat dieses Abschiedsgeschenk dahingehend gerechtfertigt, diese Person habe ERZ massiv unterstützt, als es darum gegangen sei, für eine Denitrifikation Gelder vom Bund zu erhalten. Als Dank für diese Unterstützung habe man ihm zur Verabschiedung den Hotel-Gutschein geschenkt.¹⁴²² Auch mit dem Stadtrat wurde offenbar auf Kosten von ERZ gespeist. So findet sich in den Kreditkartenabrechnungen der Beleg eines Essens in einem Restaurant in der Stadt Zürich über Fr. 1 443.40 mit dem Vermerk «*Stadtrat-Wiener-Del*».¹⁴²³

799

¹⁴¹⁷ Kreditkartenabrechnung März 2015.

¹⁴¹⁸ Kreditkartenabrechnung Oktober 2011; Für Geschäftsessen werden gemäss Auslagenreglement die effektiven Ausgaben entschädigt. Es gilt aber der stets der Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

¹⁴¹⁹ Kreditkartenabrechnung Juni 2012.

¹⁴²⁰ Barauslagen GL-Mitglied Juni 2012.

¹⁴²¹ Kreditkartenabrechnung September 2010.

¹⁴²² EV PUK ERZ des GL-Mitglieds, Zeilen 615–628.

¹⁴²³ Kreditkartenabrechnung Oktober 2011.

Im Zusammenhang mit dem unverhältnismässig hohen Standard, der bei Essen der GL, aber auch bei Übernachtungen und Rahmenprogrammen gepflegt wurde, sind auch die «ERZ-Anweisungen, Spesenreglement und Reglement über besondere Auslagen» zu erwähnen.¹⁴²⁴ Der PUK ERZ liegen drei solche Anweisungen vor:

800

- ERZ-Anweisung 03/2007, gültig ab 6. Juli 2011 (ersetzte jene vom 1. Januar 2003)¹⁴²⁵
- ERZ-Anweisung 01/2017, gültig ab 3. April 2017¹⁴²⁶
- ERZ-Anweisung 17/2018, gültig ab 21. Februar 2018¹⁴²⁷

Diese Anweisungen legen für sämtliche ERZ-Mitarbeitenden eigene Ansätze für auswärtige Verpflegung, Geburtstagsgeschenke, Personalfeiern, Dienstjubiläen und Austritte fest, die von den in den städtischen Rechtsgrundlagen enthaltenen Bestimmungen abweichen, und zwar in aller Regel nach unten.¹⁴²⁸ Urs Pauli erklärte vor der PUK ERZ, dass diese Regelungen aus Kostengründen eingeführt worden seien und führte gleichzeitig aus, dass er für die Geschäftsleitungsmitglieder keine anderen Regelungen gewollt habe als für die übrigen Mitarbeitenden.¹⁴²⁹ Angesichts der von der GL tatsächlich getätigten Ausgaben mutet eine solche Aussage fast schon zynisch an.

801

Andere Standards als für die übrigen Mitarbeitenden von ERZ galten für die GL offenbar auch bezüglich Alkoholkonsum während der Arbeitszeit. Aufgrund hohen Alkoholkonsums, insbesondere im Werdhölzli, verfügte Gottfried Neuhold bereits im Jahr 1998 für sämtliche Mitarbeitenden eine Nulltoleranz während der Arbeitszeit.¹⁴³⁰ Bei ihren Stellenantritten bei ERZ unterzeichneten sämtliche GL-Mitglieder eine Erklärung, wonach die Arbeit mit 0,0 Gewichtspro mille Alkohol im Blut anzutreten sei und während der Arbeitszeit keinerlei Alkohol konsumiert werden dürfe.¹⁴³¹ Dennoch zeigen verschiedene Spesenbelege auf, dass es in der Geschäftsleitung offenbar nicht unüblich war, bereits am Mittag teilweise ausgiebig Alkohol zu konsumieren und diesen auch noch als Spesen abzurechnen.¹⁴³² Ein GL-Mitglied

802

¹⁴²⁴ Zur Frage der Zulässigkeit dieser Anordnungen vgl. N 803 ff. dieses Berichts.

¹⁴²⁵ ERZ-Anweisung 03/2007, Spesenreglement und Reglement über besondere Ausgaben.

¹⁴²⁶ ERZ-Anweisung 01/2017, Spesenreglement und Reglement über besondere Ausgaben.

¹⁴²⁷ ERZ-Anweisung 17/2018, Spesenreglement und Reglement über besondere Ausgaben.

¹⁴²⁸ Vgl. Art. 99 AB PR und Ziff. 3. in ERZ-Anweisungen 03/2007, 01/2017 und 17/2018; Anhang Auslagenreglement und ERZ-Anweisung 03/2007, Ziff. 5.1.2.; ERZ-Anweisung 01/2017 Ziff. 5.3.– 5.5.

¹⁴²⁹ EV PUK ERZ Urs Pauli II, Zeilen 331– 352.

¹⁴³⁰ AU Poledna N 742, Ausgangslage AWZ/STE, Entstehungsgeschichte ERZ, dargelegt von Gottfried Neuhold in der AU Poledna, S. 4.

¹⁴³¹ Erklärungen betreffend Alkoholkonsum von Gottfried Neuhold, Urs Pauli, [weitere GL-Mitglieder].

¹⁴³² Vgl. Kreditkartenabrechnung Juli 2008, Kreditkartenabrechnung August 2008, Kreditkartenabrechnung August 2009, Kreditkartenabrechnung März 2010, Kreditkartenabrechnung Juni 2011, Kreditkartenabrechnung November 2013, Kreditkartenabrechnung März 2014, Kreditkartenabrechnung März 2015 und viele weitere.

räumte vor der PUK ERZ unumwunden ein, dass «*Leute im Büro*» sich eigentlich kaum an die Anweisung betreffend Alkoholkonsum gehalten hätten. Die Regelung sei im gesamten ERZ verbreitet worden, um sicherzustellen, dass die Personen, die Fahrzeuge und Maschinen führen, sich daran halten. «*Büroseitig*» sei das aber nicht eingehalten worden. Es habe eine «*stillschweigende Vorgabe*» gegeben, dass «*das nur betriebsseitig Gültigkeit*» habe.¹⁴³³ Für eine «*büroseitige*» Verbindlichkeit sprechen allerdings aktenkundige, negativ ausgefallene Alkohol-Tests, die aufgrund einer Auslosung nach dem Zufallsprinzip auch bei GL-Mitgliedern durchgeführt wurden.¹⁴³⁴

7.3.2.4 ERZ-Anweisungen zu den Spesen

Die erwähnten ERZ-internen Anweisungen zum Spesenwesen erweisen sich nicht nur deshalb als problematisch, weil sie abweichende Standards für die Auslagen der Geschäftsleitung und für jene der übrigen Mitarbeitenden und somit eine Doppelmoral offenbaren. Sie weichen auch in verschiedener Hinsicht von den städtischen Auslagenregelungen ab, trotz deren abschliessendem Charakter. Letzteres bedeutet, dass kein Raum für den Erlass abweichender, restriktiverer oder extensiverer Regelungen durch eine Dienstabteilung besteht. Es ist einer Dienstabteilung einzig unbenommen, eine Anweisung zu erlassen, welche die für die Spesen zu beachtenden geltenden Rechtsgrundlagen zusammenfasst, übersichtlich darstellt und mit Beispielen unterlegt. Den Aussagen des für die Finanzen zuständigen GL-Mitglieds zufolge, das die Anweisungen 03/2007 und 01/2017 (mit-)unterzeichnet hat, sei ebendies der Zweck der erlassenen ERZ-Anweisungen gewesen.¹⁴³⁵ Da die massgeblichen Rechtsgrundlagen auf verschiedene Erlasse verteilt seien, habe man ein Papier gewollt, das es für die Mitarbeiter einfacher mache, sich zurechtzufinden. «*Deshalb hat man das zusammengeführt und mit gewissen Beispielen ergänzt. Damit es klarer ist, was man darunter versteht.*»¹⁴³⁶

803

Entgegen dieser Aussage weichen die ERZ-Regelungen aber in verschiedenen Punkten von den städtischen Vorgaben ab. Nebst den bereits erwähnten Abweichungen bei der Höhe der Ansätze für auswärtige Verpflegung usw.¹⁴³⁷ muss in diesem Zusammenhang die

804

¹⁴³³ EV PUK ERZ des GL-Mitglieds, Zeilen 577–591.

¹⁴³⁴ So am 14. November 2012 bei einem GL-Mitglied, beim Projektleiter Bau LGZ am 2. November 2005 sowie am 14. März 2012 bei Urs Pauli,

¹⁴³⁵ Die ERZ-Anweisung 01/2017 trägt auch die Unterschrift von Urs Pauli.

¹⁴³⁶ EV PUK ERZ des für die Finanzen zuständigen GL-Mitglieds, Zeilen 457–463.

¹⁴³⁷ Vgl. hierzu oben N 801.

Delegation der Kompetenz, von den Auslagebestimmungen abzuweichen an die Geschäfts- und Dienstleistungsbereichsleiter/innen genannt werden, welche beim Vorliegen besonderer Umstände zum Zuge kommt.¹⁴³⁸ Diese Kompetenz kommt gemäss Art. 97 Abs. 2 AB PR den Dienstchefinnen und Dienstchefs zu; eine weitere Delegation an untergeordnete Stufen ist nicht vorgesehen.¹⁴³⁹ Ausserdem sahen die ERZ-Anweisungen bis Februar 2018 beispielsweise vor, dass «*einzelnen ausgewählten Mitarbeitenden*» ein Dienstwagen zur Verfügung gestellt werden konnte.¹⁴⁴⁰ Dies, obwohl keine städtische Rechtsgrundlage existierte, um Mitarbeitenden einen Dienstwagen zur Verfügung zu stellen. Erst per 1. Januar 2013 trat das städtische Reglement über die Benützung und Vermietung von Dienstfahrzeugen in Kraft, welches dann aber einzig die Benützung von Fahrzeugen aus dem städtischen «Fahrzeugpool», nicht aber das Halten eines Dienstfahrzeuges durch städtische Angestellte vorsieht.¹⁴⁴¹

Doch selbst diese interne, städtischem Recht nicht folgende Anweisung wurde von den Tatsachen widerlegt. Laut ERZ-Anweisung standen die Dienstfahrzeuge den Nutzern für private Fahrten explizit nicht zur Verfügung. Mit den GL-Mitgliedern wurde jedoch jeweils eine Vereinbarung zur Gebrauchsleihe getroffen, die nicht nur den Privatgebrauch des Dienstfahrzeugs für 200 Franken monatlich erlaubte, sondern überdies auch festhielt, dass die Treibstoffkosten «*für Privatfahrten im Raum Zürich*»¹⁴⁴² von ERZ übernommen wurden.¹⁴⁴³ Die Vereinbarungen waren alle identisch mit der ursprünglichen, zwischen Kathrin Martelli und Gottfried Neuhold geschlossenen Vereinbarung.¹⁴⁴⁴ Die effektiven Kosten dieses «Rundum-Sorglos-Pakets» im Wert von 200 Franken dürften diesen Betrag um ein Vielfaches überstiegen haben. Zum Thema Lohnbestandteil findet sich Ziffer 5 der Vereinbarungen: «*Dieser Betrag gilt als Lohnbestandteil*», wobei nicht klar wird, welcher Betrag damit gemeint und dann effektiv im Lohnausweis aufzuführen war.

805

¹⁴³⁸ Ziff. 1.3. in ERZ-Anweisung 03/2007 und ERZ-Anweisung 01/2017; Die ERZ-Anweisung 17/2018 enthält keine entsprechende Bestimmung mehr.

¹⁴³⁹ Möglich ist eine Delegation der Bewilligungskompetenz für Auslagen an untere Stufen gemäss Art. 3 Abs. 2 Auslagenreglement. Diese Delegation hat aber durch den Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin zu erfolgen und gilt nur für «*die Bewilligung von Auslagen gemäss diesem Reglement*» und damit nicht für die Bewilligung von Abweichungen von den Bestimmungen des AB PR, wie es die ERZ-Regelungen aber vorsehen.

¹⁴⁴⁰ Ziff. 2.5. in ERZ-Anweisung 03/2007 und ERZ-Anweisung 01/2017; Die ERZ-Anweisung 17/2018 enthält keine entsprechende Bestimmung mehr.

¹⁴⁴¹ Reglement über die Benützung und Vermietung von Dienstfahrzeugen vom 31. Oktober 2012 (AS 172.140).

¹⁴⁴² Es ist unklar, was genau unter Raum Zürich verstanden wurde. Es ist davon auszugehen, dass im ERZ auch für den Privatbedarf gratis getankt werden durfte.

¹⁴⁴³ Vereinbarungen zur Privatnutzung der Dienstfahrzeuge von Urs Pauli, [4 GL-Mitglieder]; einzig von einem GL-Mitglied findet sich keine Vereinbarung zur Privatnutzung seines Dienstfahrzeugs in den Akten.

¹⁴⁴⁴ Vereinbarungen zur Privatnutzung der Dienstfahrzeuge von Gottfried Neuhold.

Mit dem Erlass eigener, «ERZ-interner» Spesenregelungen manifestieren sich nicht zuletzt ein mangelndes Verständnis für das geltende Recht und die bei der ERZ-Spitze verbreitete Ansicht, dass Regelungen nach eigenem Gutdünken den Bedürfnissen der eigenen Dienstabteilung angepasst werden konnten.¹⁴⁴⁵ Unterzeichnet wurde die ERZ-Anweisung aus dem Jahr 2011 von dem für die Finanzen zuständigen GL-Mitglied, jene aus dem Jahr 2017 von Urs Pauli und dem für die Finanzen zuständigen GL-Mitglied und jene aus dem Jahr 2018 vom damaligen Direktor ad interim sowie vom für die Finanzen zuständigen GL-Mitglied.¹⁴⁴⁶ Urs Pauli sagte vor der PUK ERZ zu den fraglichen Anweisungen aus: «*Wir machten solche Weisungen ja nie, ohne dass wir das mit dem Departement abgesprochen hätten.*»¹⁴⁴⁷ Belege, dass das tatsächlich so war, liegen der PUK ERZ aber nicht vor und gemäss Aussage des Departementssekretärs waren ihm die Anweisungen inhaltlich nicht bekannt.¹⁴⁴⁸

7.3.2.5 Kontrolle

Die Leichtfertigkeit und Unverhältnismässigkeit, mit welchen die GL die eigenen Spesen handhabte, kann durchaus als mangelndes Verständnis für die Sorgfaltspflicht im Umgang

¹⁴⁴⁵ Der Stadtrat schliesst sich in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht den Erkenntnissen der PUK ERZ zu den Spesen und Pauschalspesen an. Seines Erachtens ist nicht nur von einem mangelnden Verständnis für das geltende Recht auszugehen. Man habe das geltende Recht gekannt und es darauf angelegt, dieses zu umgehen bzw. nicht zu beachten (Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht zu N 791 ff.). Ein GL-Mitglied will sich in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht nicht in das «man» des Stadtrats einbezogen wissen. Er führt aus: «*Ich habe meine Spesen immer nach bestem Wissen und Gewissen abgerechnet und war überzeugt, es korrekt und rechtskonform zu machen. Alle mir erstatteten Spesen wurden von meinen Vorgesetzten vorbehaltlos genehmigt. Die Finanzabteilung hat alle Auszahlungen ohne Vorbehalte getätigt.*» (Stellungnahme des GL-Mitglieds zum vorläufigen Schlussbericht vom 19. Oktober 2020, S. 1). Ausserdem hält das GL-Mitglied fest, dass ihm die ursprüngliche Entsorgungsamtsanweisung 2/97 zu den Spesen im Jahr 1997 kommuniziert und übergeben worden sei. Bis es in die GL berufen worden sei und in den Jahren danach, sei die Anweisung grundsätzlich gleich geblieben und habe nur kleinere Änderungen und Präzisierungen erfahren. es habe auf die Richtigkeit dieser Anweisung vertraut. (Stellungnahme des GL-Mitglieds zum vorläufigen Schlussbericht vom 19. Oktober 2020, S. 1).

¹⁴⁴⁶ Der damalige Direktor ad interim führt in seiner Stellungnahme aus, es sei in der Stadtverwaltung üblich gewesen, dass Dienstabteilungen eigene Spesen-Anweisungen erlassen hätten, insbesondere weil die bestehenden Reglemente einen beachtlichen Interpretationsspielraum beinhaltet hätten. Seit die Untersuchungen rund um ERZ liefen, habe sich die Anweisungsvielfalt reduziert, genauso wie die Anzahl von persönlichen Dienstfahrzeugen in anderen Dienstabteilungen gesunken sei (Stellungnahme des damaligen Direktors ad interim vom 19. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht, S. 2). Ausserdem habe er die Spesen-Anweisung im Jahr 2018 hinsichtlich Pauschalspesen anpassen lassen, als er festgestellt habe, dass die Praxis von ERZ vom geltenden Recht abweiche. Er denke deshalb nicht, dass seine Unterschrift auf der Anweisung «*als Illustration dienen kann für mangelndes Verständnis für das geltende Recht und die bei der ERZ-Spitze verbreitete Ansicht, dass Regelungen nach eigenem Gutdünken den Bedürfnissen der eigenen Dienstabteilung angepasst werden konnten.*» (Stellungnahme des damaligen Direktors ad interim vom 19. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht, S. 3).

¹⁴⁴⁷ EV PUK ERZ Urs Pauli II, Zeilen 319–320.

¹⁴⁴⁸ EV PUK ERZ des Departementssekretärs I, Zeilen 123–130.

mit öffentlichen Geldern angesehen werden. Und es zeigt sich wiederum, wie wenig Beachtung dem geltenden Recht geschenkt wurde. Dabei war der GL die Existenz verbindlicher Regelungen im Bereich Spesen durchaus bekannt.¹⁴⁴⁹ Um deren Inhalt hat man sich offenbar jedoch wenig gekümmert. Es ist durchaus denkbar, dass die Tätigkeit nicht rechtskonformer Auslagen dadurch gefördert wurde, dass diese mit städtischen Kreditkarten erfolgten, über welche die gesamte Geschäftsleitung von ERZ verfügte, entfällt doch bei der Begleichung von Auslagen mittels städtischer Kreditkarte die sonst bei Auslagen bestehende «Vorschusspflicht» der Angestellten. Die Kreditkartenabrechnung wird direkt von der Stadtverwaltung beglichen, was den leichtfertigen Umgang mit zum Teil hohen Auslagen tendenziell begünstigt haben dürfte.

Der Umstand, dass sich die unzulässige Praxis bei der Handhabung der Spesen während Jahren etablieren konnte und die GL diesbezüglich unbehelligt blieb, dürfte aber hauptsächlich darauf zurückzuführen sein, dass eine materielle Prüfung der Auslagenbelege durch den zuständigen Dienstchef während Jahren nicht stattgefunden hat. Ein Visum von Urs Pauli sucht man auf den Kreditkartenabrechnungen vergeblich.¹⁴⁵⁰ Urs Pauli selbst räumte gegenüber der PUK ERZ ein, diesbezüglich in keiner Art und Weise eine Kontrollfunktion wahrgenommen zu haben. Allerdings schob er gleichzeitig die ihm klarerweise zukommende Verantwortung weit von sich. So erklärte er: *«Wenn Sie ein so grosses Unternehmen führen, wissen Sie, ein Spesenbeleg hat mich einfach nicht interessiert. Das ist auch nicht meine Aufgabe. Ich kann doch nicht jeden Spesenbeleg anschauen. Wir wussten, dass wir für die Ausgaben, die wir tätigen, einen Beleg bringen müssen und auf den Beleg wird geschrieben, für was es war. Dann wird das der Finanzverwaltung geschickt und fertig, Schluss, Ende.»*¹⁴⁵¹ Und fügte an: *«Man hat einfach das gemacht, was man machen musste. Man sammelte die Spesenbelege. Im Sekretariat der einzelnen Geschäftsbereiche wurden sie eingesammelt und dann hat man sie der Finanzverwaltung geschickt. Das war, was man halt tun musste. Wir hatten aber nie einen Hinweis erhalten, dass da etwas nicht in Ordnung wäre.»*¹⁴⁵² Nach Ansicht von Urs Pauli wäre für die inhaltliche Kontrolle der Ausgabenbelege die Finanzverwaltung zuständig gewesen bzw. wie er an anderer Stelle ausführt hat, auch die ZFK: *«Wenn Sie Spesen verursachen, hätte ich mal gesagt, dann*

808

¹⁴⁴⁹ EV PUK ERZ von Urs Pauli II Zeilen 278 ff., Stellungnahme vom 9. August 2019 eines GL-Mitglieds zur EV PUK ERZ, EV PUK ERZ eines GL-Mitglieds, Zeilen 516 ff.

¹⁴⁵⁰ Statt vieler vgl. Kreditkartenabrechnung Juni 2010.

¹⁴⁵¹ EV PUK ERZ Urs Pauli II, Zeilen 443–448.

¹⁴⁵² EV PUK ERZ von Urs Pauli II, Zeilen 336–440.

müssen Sie ja einen Spesenbeleg bringen. Diese Dinge werden ja auch von der Finanzkontrolle angeschaut. Wir hatten nie eine Reklamation hinsichtlich unseres Spesenreglements, weder von der Finanzverwaltung noch von der Finanzkontrolle. Das wäre mir wenigstens nicht bekannt.»¹⁴⁵³

Art. 3 Abs. 1 lit. c Auslagenreglement ist diesbezüglich aber klar: Für die Bewilligung von Auslagen der ihnen unterstellten Angestellten ist die Dienstchefin oder der Dienstchef zuständig, ausser es erfolgt eine Delegation gemäss Art. 3 Abs. 2 durch den oder die VTE an die nächsttiefere Führungsebene oder an die Personalchefin oder den Personalchef. Nach Kenntnisstand der PUK ERZ lag eine solche Delegation bei ERZ aber nicht vor. 809

Eine Überprüfung von Kreditkartenabrechnungen durch die ZFK findet in der Regel nicht statt, weil diese aufgrund der Höhe der Ausgaben nicht als ausgabenwesentlich gelten. Seit dem Bekanntwerden der Vorfälle bei ERZ werden von der ZFK jedoch Stichproben der Spesenabrechnungen vorgenommen.¹⁴⁵⁴ 810

7.4 Beurteilung der Mitglieder der Geschäftsleitung durch Urs Pauli

Es ist auffallend, dass bei ERZ dem Prinzip der Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgespräche (ZBG) gemäss den in den städtischen Richtlinien vorgesehenen Abläufen nur bedingt nachgelebt wurde. 811

Bei einem GL-Mitglied fehlen im Personaldossier die ZBG-Formulare für die Jahre 2012 bis 2016. Urs Pauli teilte der Personalabteilung mit Schreiben lediglich die Gesamtbewertung mit und bestätigte gleichzeitig, das jährliche ZBG durchgeführt zu haben. Hingegen findet sich im betreffenden Personaldossier ein Stellenbeschrieb aus dem Jahr 2014.¹⁴⁵⁵ 812

Ein vergleichbares Bild zeigt sich bei einem anderen GL-Mitglied. Für die Jahre 2013 bis 2016 liegen keine Beurteilungsbögen in den Personalakten. Für das Jahr 2012, in dem diese Person in die GL eintrat, liegt demgegenüber ein ZBG-Formular vor. Dieses ist zwar unvollständig ausgefüllt, doch sowohl von Urs Pauli als auch vom GL-Mitglied unterschrie- 813

¹⁴⁵³ EV PUK ERZ von Urs Pauli II, Zeilen 327–330.

¹⁴⁵⁴ EV PUK ERZ des Direktors ZFK, Zeilen 660–669.

¹⁴⁵⁵ Funktionsbeschreibung des GL-Mitglieds vom 22. Oktober 2014.

ben. Demgegenüber liegen für die fragliche Person zwei Stellenbeschriebe bei den Personalakten, einer datiert von 2001 und zweiter von 2015, der allerdings erst 2018 in Kraft getreten ist.¹⁴⁵⁶

Nicht anders ist es bei einer weiteren Person, die 2012 zum GL-Mitglied befördert wurde. Ihre letzte ordnungsgemässe Beurteilung datiert von 2011 und wurde von seinem damaligen Vorgesetzten durchgeführt. Ab 2012 bis zu seinem Austritt 2015 sind keine ZBG-Dokumente im Personaldossier auffindbar. Es existiert jedoch ein ab Februar 2015 gültiger Stellenbeschrieb.¹⁴⁵⁷ Die PUK ERZ hat aufgrund dieser Ausgangslage nochmals explizit beim Stadtrat nachgefragt. Es sind keine weiteren Dokumente vorhanden.¹⁴⁵⁸

Ein langjähriger Mitarbeiter Human Resources von ERZ, bestätigt in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ, dass Urs Pauli teilweise keine ZBG durchgeführt habe.¹⁴⁵⁹ Er habe auch gehört, dass für die GL-Mitglieder Stellenbeschriebe gefehlt hätten.¹⁴⁶⁰ Diese Aussage deckt sich mit der Aktenlage.

8. Das Verhältnis der Dienstabteilung ERZ zum Recht

Die Ergebnisse sämtlicher bisher abgeschlossenen Untersuchungen zeigen Verstösse gegen die rechtlichen Vorgaben. Es ist daher nach dem Verhältnis von ERZ zum Recht sowie nach der Ausgestaltung und der Einflussnahme des Rechtsdiensts von ERZ zu fragen.

Der Rechtsdienst war im Organigramm von 2007 – das letzte mit Gottfried Neuhold als Direktor von ERZ – nicht aufgeführt.¹⁴⁶¹ Ab Juni 2008, mit Urs Pauli an der Spitze von ERZ, war der Rechtsdienst im Organigramm dem Direktor unterstellt.¹⁴⁶² Dies blieb unverändert bis September 2011. Ab da war der Rechtsdienst von ERZ der von einem GL-Mitglied geführten Abteilung kaufmännische Dienste zugeteilt, was bis zum Austritt von Urs Pauli unverändert so blieb.¹⁴⁶³ Der Rechtsdienst verfügte ab 2007 über zwei bis drei Personen. Ei-

¹⁴⁵⁶ ZBG 2012 und Funktionsbeschreibung des GL-Mitglieds.

¹⁴⁵⁷ Funktionsbeschreibung des GL-Mitglieds.

¹⁴⁵⁸ E-Mail Departementssekretär an PUK ERZ vom 24. Februar 2020.

¹⁴⁵⁹ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Human Resources, Zeilen 528–531.

¹⁴⁶⁰ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Human Resources, Zeilen 541–545.

¹⁴⁶¹ Organigramm GL ERZ vom November 2007.

¹⁴⁶² Organigramm GL ERZ vom Juni 2008.

¹⁴⁶³ Organigramm GL ERZ vom September 2011; EV PUK ERZ des GL-Mitglieds, Zeilen 52 und 53.

ner dieser ERZ-Juristen ist der damalige Leiter Rechtsdienst, der seit 1987 für die Stadtverwaltung und seit Zusammenschluss von STE und AWZ für ERZ tätig ist.¹⁴⁶⁴ Dieser bekräftigte aber in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ, dass er all die Jahre Urs Pauli und zu keinem Zeitpunkt Gottfried Neuhold unterstellt gewesen sei.¹⁴⁶⁵

Der Rechtsdienst hatte gemäss Aussagen seines Leiters eine reaktive Funktion. Er wurde beigezogen, wenn es seitens der Projektleitung, Geschäftsleitung usw. für notwendig empfunden wurde.¹⁴⁶⁶ In gewissen Abläufen war jedoch auch ein fixer Miteinbezug vorgesehen.¹⁴⁶⁷ Die Aufgabe habe darin bestanden, bei entsprechenden Anfrage beratend und empfehend mitzuwirken.¹⁴⁶⁸ Eine eigentliche Entscheidungskompetenz oder ein institutionalisiertes Vetorecht kam dem Rechtsdienst nicht zu. Die Mitarbeitenden des Rechtsdiensts waren entsprechend nie Mitglieder der GL, auch nicht im Managementteam.¹⁴⁶⁹ Gemäss dem Leiter Rechtsdienst seien sie unabhängig gewesen und – anders als Rechtsdienste in anderen Dienstabteilungen – nicht vom Departement supervisiert worden.¹⁴⁷⁰ Der Rechtsdienst habe Fragen des Vertragsrechts, Gesellschaftsrechts, Beschaffungswesens, aber auch des Personalrechts bearbeitet. Gemäss dem Leiter Rechtsdienst habe das Privatrecht in seiner Tätigkeit überwogen.¹⁴⁷¹

Zur Gewichtung des Rechts bzw. zur Gewichtung des Rechtsdiensts sagte der Leiter Rechtsdienst in seiner Einvernahme vor der PUK ERZ, Urs Pauli habe ihn bei gewissen Problemstellungen gar nicht erst gefragt und ihm – Urs Pauli zitierend – offen gesagt: *«Das frage ich dich jetzt nicht, weil ich sowieso weiss, dass du jetzt in irgendeiner Form eine andere Meinung vertreten würdest. Darum frage ich dich gar nicht und nehme dich gar nicht in dieses Gremium rein.»*¹⁴⁷² Der Leiter Rechtsdienst führte jedoch weiter auch aus, er habe nie den Eindruck gehabt, es sei *«etwas echt Ernsthaftes und Unrichtiges»* gelaufen.¹⁴⁷³ Die

¹⁴⁶⁴ EV AU Poledna des Leiters Rechtsdienst, Fragen 1 bis 3.

¹⁴⁶⁵ EV PUK ERZ des Leiters Rechtsdienst, Zeilen 95–100.

¹⁴⁶⁶ EV AU Poledna des Leiters Rechtsdienst, Fragen 64 und 65; EV PUK ERZ des Leiters Rechtsdienst, Zeilen 480–484.

¹⁴⁶⁷ EV PUK ERZ eines GL-Mitglieds, Zeilen 528–534.

¹⁴⁶⁸ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Human Resources, Zeilen 453–457.

¹⁴⁶⁹ EV PUK ERZ des Leiters Rechtsdienst, Zeilen 147–153.

¹⁴⁷⁰ EV PUK ERZ des Leiters Rechtsdienst, Zeilen 214–215.

¹⁴⁷¹ EV AU Poledna des Leiters Rechtsdienst, Frage 13.

¹⁴⁷² EV PUK des Leiters Rechtsdienst, Zeilen 305–312.

¹⁴⁷³ EV PUK ERZ des Leiters Rechtsdienst, Zeile 353–359.

Arbeitsbelastung sei hoch gewesen sei, die Entlohnung im Vergleich zu anderen, vergleichbaren Tätigkeiten unter dem Schnitt und das Aufgabenfeld habe viel Einzelkämpfertum erfordert.¹⁴⁷⁴

Urs Pauli sagte vor der PUK ERZ zur Rolle des Rechtsdiensts: *«Der Rechtsdienst im ERZ war ja so organisiert, dass man eine Gruppe hatte, die im Hagenholz ist, hauptsächlich im Kehrrichtbereich und eine Gruppe im Abwasser, die hauptsächlich den Abwasserbereich machte. Die waren immer involviert, in jedes Geschäft. Wenn Sie z. B. einmal schauen, nehmen Sie einmal so eine Bewilligung oder eine Rechnung, sie sehen, es gab einen ganz genauen Dienstweg innerhalb von ERZ, der durchlaufen wurde. Oder Verträge: Ich habe grundsätzlich keinen Vertrag unterschrieben, ohne dass der vom Rechtsdienst vorher geprüft worden wäre. Das gab es nicht. Die waren immer in alles involviert, was, ich sage mal, rechtsdienstwürdig war. Wir sind natürlich nicht mit jedem kleinsten... Wenn wir z. B., ich sage jetzt irgendetwas, eine kleine Maschine gekauft haben, oder einen PW, dann ging man damit nicht zum Rechtsdienst. Die haben ja auch noch andere Sorgen. Aber wenn es um wichtige Sachen ging, involvierte man den Rechtsdienst immer. Wenn Geschäfte oder Dinge in der Geschäftsleitung diskutiert wurden, die kritisch waren, hat man den Rechtsdienst auch immer in die Geschäftsleitungssitzungen eingeladen.»*¹⁴⁷⁵ In derselben Einvernahme sagte er ein wenig später: *«Ich hatte aus meiner Sicht immer ein sehr gutes Verhältnis zum Rechtsdienst. Es lief auch sehr kollegial. Wir hatten ja nie irgendwelche Differenzen oder Streitereien. Wir waren nicht immer gleicher Meinung. Das ist klar. Denn ich sagte dem Rechtsdienst immer: «Schau mal, du musst mir nicht sagen, wie es nicht geht, das weiss ich selber. Das kann ich nicht brauchen. Wie müssen wir es machen, dass das, was ich da will, unternehmerisch möglich ist? Diese Lösung muss ich haben, dafür habe ich dich. Das führte natürlich manchmal zu einem Zielkonflikt. Nicht bei mir, aber beim Juristen, weil der natürlich sagte: «Du, aber das ist dann also Grauzone und da müsst Ihr dann schauen. Man kann das tun, wenn man so und so vorgeht, aber ähm, na ja, eine gewisse Angreifbarkeit wäre gegeben.» Ein Unternehmer ist eben jemand, der etwas unternimmt, der nicht nur einfach dasitzt und wartet. Das geht nicht. Deswegen hatten wir mit dem Rechtsdienst immer mal wieder lebhaft Diskussionen, aber nicht, dass ich ihn jetzt als hinderlich empfunden hätte. Das waren sie übrigens auch nicht, das muss ich sagen. Die suchten immer nach Lösungen.»*¹⁴⁷⁶

820

¹⁴⁷⁴ EV PUK ERZ des Leiters Rechtsdienst, Zeile 415–425.

¹⁴⁷⁵ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 985–999.

¹⁴⁷⁶ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 1011–1023.

Urs Pauli führte in seiner zweiten Einvernahme vor der PUK ERZ sodann aus: «Aber wenn man sich immer hinter Paragrafen verbirgt und hinter Vorschriften und hinter was auch immer. Und immer Nein sagt, dann ist es genau dasselbe, wie wenn Sie ein Einfamilienhaus-Gärtchen haben und in der Hoffnung, dass der Nachbar nicht sieht, was Sie jeden Tag zu Mittag essen, einen Ligusterhag rundherum pflanzen. Das ist schön. Bis Sie merken, dass, sobald der andere nicht hineinsieht, sehen Sie auch nicht mehr hinaus. Verstehen Sie? Sie schliessen sich selber ein. Am Schluss sind Sie benachteiligt. Und irgendwann sind Sie an dem Punkt, an dem Sie sagen: «Es ist mir egal, was der sieht, ob wir viermal in der Woche Spaghetti essen. Aber ich möchte wenigstens etwas von der Welt mitbekommen.» Es ist nicht immer so einfach und wenn Sie das alles beurteilen, denken Sie daran, man muss der Stadtverwaltung und das ist egal, ob es das ERZ ist oder sonst irgendjemand, auch die Möglichkeit geben, im Sinne des Ganzen zu agieren. Und nicht nur fragen, ob das irgendwie, was weiss ich, ob das alles im Sinne von Gesetzen und Verordnungen und all dem korrekt ist. Es benötigt hier einfach einen gewissen Spielraum. Das finde ich schon wichtig.»¹⁴⁷⁷

821

Die Aussagen des Leiters Rechtsdienst und von Urs Pauli sind gemäss Einschätzung der PUK ERZ in ihrer Quintessenz deckungsgleich. Urs Pauli zog den Rechtsdienst dann bei, wenn es «rechtsdienstwürdig» war, was offenbar in seinem Ermessen lag. Der Leiter Rechtsdienst bestätigt in anderen Worten, nicht bei allen Geschäften miteinbezogen worden zu sein.

822

Die Aussagen von Urs Pauli über sein Verhältnis zum Recht stehen im Widerspruch zur Tatsache, dass die Dienstabteilung ERZ ein Teil der Kernverwaltung ist und damit in den meisten Tätigkeitsfeldern weitgehend von rechtlichen Normen umgeben ist, die überwiegend zwingender Natur sind. Verwaltungshandeln ist rechtsgebundenes Handeln. Das Recht erlaubt und begrenzt das Handeln.¹⁴⁷⁸ In diesem Sinn gib es im Rahmen des staatlichen Handelns keine rechtsfreien Räume. Diese etwas beengende Aussicht bedeutet jedoch nicht, dass staatliches Handeln für jede Tätigkeit einen bis ins letzte Detail ausformulierten Rechtssatz benötigt. Die Verwaltung verfügt in vielen Aspekten über weitgehendes

823

¹⁴⁷⁷ EV PUK ERZ von Urs Pauli II, Zeilen 1452–1465.

¹⁴⁷⁸ Art. 5 Abs. 1 BV; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2014, § 12 N 1 ff.; Martin Wyss, Der diskrete Charme des Legalitätsprinzips, in: Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtssetzungslehre, 1. Aufl., Zürich/St. Gallen 2017.

Ermessen und es gibt durchaus Betätigungsfelder, die auch privatrechtlichen Normen unterliegen.¹⁴⁷⁹ Um überhaupt handlungsfähig zu sein, braucht sie solche Spielräume. Doch selbst die Ausübung von Ermessen ist kein rechtsfreies Feld. Eingeräumtes Ermessen entbindet beispielsweise nicht von einer generellen Nichtanwendung einer bestimmten Norm. Es gibt aber auch Konstellationen, in denen das Recht eindeutige Antworten auf bestimmte Fragestellungen gibt. Das Bonmot «Zwei Juristen, drei Meinungen» kann daher nur dort bemüht werden, wo Spielräume vorliegen, und selbst dann sind der Ermessensausübung Grenzen gesetzt.

Der Rechtsdienst eines Gemeinwesens ist nicht ausschliesslich «Ermöglicher». Es obliegt ihm vielmehr bei rechtlich eindeutigen Konstellationen Grenzen aufzuzeigen und durchzusetzen, notfalls auch im Austausch mit den übergeordneten Stellen. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, muss er aber bei allen entsprechenden Rechtsgeschäften beigezogen werden und nicht nur bei «rechtsdienstwürdigen». Dies erfordert für das Feld des Verwaltungsrechts gut ausgebildete juristische Fachkräfte mit Standfestigkeit, ausreichende Ressourcen sowie institutionalisierte Informationsflüsse. Denn es gibt effektiv Situationen, in denen eine Dienstchefin oder ein Dienstchef oder andere führende Mitarbeitende bei Problemstellungen die rechtliche Komponente übersehen, sei dies aus Unwissenheit, aus Zeitmangel oder aus opportunistischen Gründen.

824

Die Mitarbeitenden des Rechtsdiensts sollten auch in organisationsrechtlichen Belangen sattelfest sein. Denn selbst wenn sich im operativen Alltag von ERZ viele Fragen aus dem Bereich des Privatrechts stellen, bleibt der öffentlich-rechtliche Kontext unverändert bestehen. Das bewusste oder unbewusste Ausklammern des Rechts hat früher oder später negative Folgen. Das zeigt sich bei ERZ seit 2015 deutlich: Bei sämtlichen Untersuchungen sind letztlich Verstösse gegen Rechtsnormen das zentrale Thema.

825

Ein Rechtsdienst eines staatlichen Organs unterscheidet sich fundamental von einem Rechtsdienst eines Unternehmens. Ein grosser Teil der «Eigenlegitimität» des Staates rührt daher, dass er sich selbst an die Regeln hält, gerade weil er bei anderen die Einhaltung der Regeln einfordern, wenn nicht sogar hoheitlich durchsetzen kann. Die Handlungsspielräume bzw. die Kompetenzen der Verwaltung beruhen auch nicht auf einer moralisch-ethischen, unternehmerischen oder sonst wie gearteten Überlegenheit, sondern auf rechtlichen Grundlagen. Die Problematik der rechtlich nicht konzisen Begleitung von Geschäften war

826

¹⁴⁷⁹ Vgl. zur Grundrechtsbindung bei zivilrechtlichen Handlungsformen: Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2014, § 10 N 24.

bereits in der PUK Klärschlamm ein Thema. In deren Nachgang deklarierte der Stadtrat, dass er eine Massnahme ergriffen habe, damit «*die bisherige Beliebigkeit der Beratung in Rechtsangelegenheiten innerhalb der Abteilungen ein Ende*» nehme.¹⁴⁸⁰

9. Die Personalrekrutierung

In einer Klausur im Dezember 2008 legte die GL ERZ zum ersten Mal eine konkrete Strategie für eine aktive Personalrekrutierung fest. Die Strategie «Wir betreiben aktive Personalrekrutierung» verfolgte zwei konkrete Ansatzpunkte: Wenn immer sinnvoll und möglich, sei interne Nachwuchsförderung zu betreiben sowie das Beziehungsnetz der Dienstabteilung zu den Personalbüros und Fachorganisationen zu pflegen.¹⁴⁸¹ Seitens ERZ wies man in den Geschäftsberichten wiederholt auf Probleme bei der Personalrekrutierung hin. Der Geschäftsbericht 2011 vermerkt, ERZ werde nicht als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen und es fehle an attraktiven Pensionierungsmodellen, die eine Beschäftigung von Mitarbeitenden über das Pensionierungsalter hinaus erlaube.¹⁴⁸² Das für den Personalbereich zuständige GL-Mitglied führte in seiner Einvernahme in der AU Poledna aus, sie hätten Probleme gehabt, Stellen von Fachspezialisten zu besetzen; dies sei auch bei Schichtmitarbeitenden der Fall gewesen. Schwierigkeiten hätte auch die Besetzung des oberen Kader bereitet, da das Lohnsystem der Stadt keine Boni erlauben würde und dennoch ein mit der Privatwirtschaft vergleichbarer Arbeitsumfang anfalle.¹⁴⁸³ Die Einschätzung des GL-Mitglieds zum Fachkräftemangel wird durch zahlreiche Erhebungen gestützt, insbesondere auch vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).¹⁴⁸⁴ Eine zusätzliche Verschärfung der Problematik ergibt sich bei der Stadt Zürich durch die Möglichkeit des vorzeitigen Altersrücktritts, die mit Überbrückungsleistungen verbunden werden kann.¹⁴⁸⁵

827

¹⁴⁸⁰ Bericht der GPK vom 18. Mai 1998 im Nachgang zur PUK Klärschlamm und den vom Stadtrat getroffenen Massnahmen, S. 2.

¹⁴⁸¹ Powerpointpräsentation ERZ GL-Klausur vom 2. und 3. Dezember 2008, S. 8.

¹⁴⁸² Geschäftsbericht ERZ 2011, S. 32.

¹⁴⁸³ EV AU Poledna des für den Personalbereich zuständigen GL-Mitglieds, Frage 113-115.

¹⁴⁸⁴ Vortrag Fachkräfte(mangel) im öffentlichen Dienst: Herausforderungen und Handlungsempfehlungen von PWC vom 30. November 2018, Indikator des Amts für Wirtschaft und Arbeit zu Berufen mit hohem Fachkräftemangel 2016 sowie Studie des SECO 2019 zum Fachkräftemangel in der Schweiz.

¹⁴⁸⁵ Vgl. Art. 24 PR sowie Art. 27 PR (Überbrückungszuschuss). Die Regelung hat der Gemeinderat auf Antrag des Stadtrats revidiert. Die neue Regelung soll Anreize schaffen, dass Mitarbeitende bis mindestens zu ihrem 62. Altersjahr in der Stadtverwaltung verbleiben, vgl. dazu GRB Nr. 2179 vom 16. November 2016, GR Nr. 2016/383.

Die Einschätzung zum Lohnniveau ist dagegen zumindest zu hinterfragen. Gemäss Salarium, dem statistischen Lohnrechner des Bundesamtes für Statistik, kann für die Bruttolöhne des oberen Kaders in den Branchen Metallbearbeitung, Metallherstellung und Energieversorgung kein eklatanter Unterschied zu den von ERZ an die GL-Mitglieder ausgerichteten Bruttolöhne festgestellt werden.¹⁴⁸⁶ 828

Die 2008 verabschiedete Rekrutierungsstrategie setzte ERZ gemäss Aussagen eines Mitarbeiters Human Resources von ERZ, in der Folge konsequent um. Einzig die Zusammenarbeit mit Personalvermittlern sei wenig ausgeprägt gewesen.¹⁴⁸⁷ Die Strategie mit dem Beziehungsnetz ergänzte Urs Pauli noch insofern, als die Anstellung von Familienmitgliedern von bereits fürs ERZ tätigen Verwandten gefördert wurde. Dies – so Urs Pauli – hätte den Vorteil gehabt, dass die Verwandten sich untereinander eingeführt und betreut hätten. Da hätte dann nur die Schwester ihrem Bruder sagen müssen, etwas gehe nicht, dann habe das Wunder gewirkt und sie hätten mit einer Ausnahme nie Probleme gehabt.¹⁴⁸⁸ Die Beauftragte in Beschwerdesachen kritisierte diese Praxis in ihrem Jahresbericht 2018. Die Anstellung von Verwandten, Verschwägerten, Partnerinnen und Partnern usw. führe zu Interessenkonflikten und zu möglichen Vorwürfen der Klüngerlei und Parteilichkeit. Sie merkte gleichzeitig an, «*zumindest bei Entsorgung + Recycling (ERZ) scheint dank der neuen Direktion ein Kulturwandel eingeleitet worden zu sein.*»¹⁴⁸⁹ Die Beschäftigung von Familienmitgliedern geht bei ERZ in die Zeit von Gottfried Neuhold zurück, wie bereits durch die AU Poledna festgestellt worden ist.¹⁴⁹⁰ 829

Das Personal von Geschäftspartnern, Lieferanten und Kunden zu gewinnen, ist ein vielversprechender Ansatz, wenn auch mit gewissen Risiken verbunden. Die Vorteile liegen darin, dass sich die Arbeitgeberin bereits vor der Anstellung ein Bild über die Arbeitsweise des zukünftigen Mitarbeitenden machen kann und Letzterer bereits eine Idee von den Strukturen erhält. Die Schwierigkeit liegt darin, dass von Partnern, Lieferanten und Kunden übernommene Mitarbeitende mit ihrem Wechsel nicht einfach zur Konkurrenz wechseln, sondern gegenüber dem ehemaligen Arbeitgeber und allen weiteren Ansprechpartnern ab Stellenantritt die Grundsätze staatlichen Handelns zu übernehmen und zu vertreten haben. 830

¹⁴⁸⁶ Salarium Lohnvergleiche 2016.

¹⁴⁸⁷ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Human Resources, Zeilen 140–162.

¹⁴⁸⁸ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 869–890.

¹⁴⁸⁹ Bericht der Ombudsstelle 2018, S. 10.

¹⁴⁹⁰ AU Poledna, N 755.

Dazu gehört u. a. der Grundsatz der Gleichbehandlung und die Unparteilichkeit. Die Aneignung dieses Verhaltenskodex erfordert ein besonderes Augenmerk beim Übertritt, aber auch bei der späteren Führung der Mitarbeitenden.

Eine diesbezüglich besonders problematische Konstellation zeichnete den Bau des LGZ aus, welcher zu problematischen Verflechtungen zwischen dem Personal und den am Bau beteiligten Unternehmen führte. Dazu gehört die Firma D. Diese wirkte bei zahlreichen Projekten der Stadt Zürich mit, so auch beim Neubau der Verbrennungslinie im KHKW Josefstrasse, der im Auftrag des Amtes für Hochbauten erfolgte (1992–1996). Die Firma D erbrachte sodann in den 90er-Jahren Architekturleistungen für das KHKW Hagenholz.¹⁴⁹¹ Von 2003 bis 2011 realisierte die Firma die Erweiterung und die Neubauten des KHKW Hagenholz. 2015 folgte die Planung des Empfangsgebäudes und des Restaurants auf dem Areal Hagenholz. 2016 konzipierte sie schliesslich das Betriebsgebäude für die Lagerung und den Verlad von Trockenschlacke.¹⁴⁹² Gemäss Projektleiter Bau LGZ war die Vorläuferin der Firma D, die Firma U, bereits seit 1973 für das später in ERZ aufgegangene Abfuhrwesen tätig.¹⁴⁹³

831

Diese langjährige Verbindung der Firma D zur Stadt Zürich hat auch zu personellen Verbindungen geführt. Der spätere Projektleiter für den Bau des LGZ war nach einer Lehre als Bauzeichner von 1969 bis 1973 für die Firma U tätig, aus der später die Firma D hervorging. Nach einem ersten Unterbruch arbeitete er zwischen 1974 und 1982 wiederum für die Firma U. Nach einem zweiten Unterbruch war er dann von 1986 bis 1999 erneut bei demselben Arbeitgeber angestellt. In dieser dritten Phase bei der Firma U war er unmittelbar für den Bau von Anlagen der damals noch in Entstehung begriffenen Dienstabteilung ERZ tätig. Am 29. September 1999 bewarb sich der spätere Projektleiter Bau LGZ bei der Stadt Zürich. Ein Zitat aus seinem Bewerbungsschreiben: *«Da ich seit 1992 in beiden Verbrennungen, KHKW 1 und KHKW 2, als Bauleiter für [die Firma D] arbeite, bewerbe ich mich sozusagen als Interner für diese Stelle.»*¹⁴⁹⁴ Eine handschriftliche angefertigte Aktennotiz zum Bewerbungsgespräch hält fest, dass kein richtiges Interview geführt worden sei, *«[...] da ihn [der damalige Leiter des Geschäftsbereichs] schon gut kennt [...]»*.¹⁴⁹⁵ Der spätere

832

¹⁴⁹¹ Auszug aus CV vom Projektleiter Bau LGZ, datierend von 1999.

¹⁴⁹² Gemäss Website der Firma D, Stand 23. Februar 2019.

¹⁴⁹³ Vom Projektleiter Bau LGZ formulierter Grundsatz zu Firma D.

¹⁴⁹⁴ Bewerbungsschreiben vom 29. September 1999 des Projektleiters Bau LGZ.

¹⁴⁹⁵ Interviewleitfaden ERZ für Bewerbungsgespräch des Projektleiters Bau LGZ vom 26. Oktober 2010.

Projektleiter Bau LGZ erhielt die Stelle und trat am 1. Februar 2000 in die Stadtverwaltung ein.¹⁴⁹⁶

Über eine Verbindung zur Firma D verfügte ebenfalls der spätere Leiter Gruppe Baumanagement KHKW. Er hatte dort seine Lehre absolviert und war zu diesem Zeitpunkt bereits mit dem Projektleiter Bau LGZ bekannt.¹⁴⁹⁷ Der spätere Leiter Gruppe Baumanagement KHKW war, bevor er bei der Stadt Zürich angestellt wurde, selbständig erwerbend. Er ist und war Gesellschafter und Geschäftsführer der Firma N, die er später gemeinsam mit seiner Schwester, der späteren Leiterin Gruppe Gebäudemanagement KHKW führte.¹⁴⁹⁸ Die Firma N war beim Bau des LGZ für die Bauleitung und Baumanagement engagiert worden. Gemäss der Einschätzung der AU Poledna erhielt sie diesen Auftrag unter Umgehung des Submissionsrechts und der Finanzzuständigkeit durch ERZ.¹⁴⁹⁹ Bereits vor und während des Baus des LGZ war die Firma N am Bau der Verbrennungslinien 2K1/2K3 beteiligt.¹⁵⁰⁰ Sie verfügte während des Baus des LGZ über Büroräumlichkeiten auf dem Areal Hagenholz.

833

Die geschäftsführenden Geschwister der Firma N erhielten noch während des Baus des LGZ Festanstellungen bei der Stadt Zürich, er per 1. Januar 2013, sie per 1. April 2013. Sie waren dem Projektleiter Bau LGZ anfänglich direkt unterstellt.¹⁵⁰¹ Das Motiv bestand für ERZ darin, sich das Wissen und die Erfahrung des Geschäftsführers der Firma N zu sichern, sobald der Projektleiter Bau LGZ in Pension gehen würde.¹⁵⁰² Die Leiterin der Gruppe Gebäudemanagement KHKW trat per 31. August 2016 aus dem städtischen Dienst aus, der Leiter Gruppe Baumanagement KHKW per Ende Mai 2017.

834

Das enge Beziehungsgeflecht rund um den Projektleiter Bau LGZ ist auch in Bezug zu anderen Unternehmen ersichtlich, die an Bauten von ERZ beteiligt waren. Bereits 2004 erstellte Projektleiter Bau LGZ zusammen mit dem damaligen Vizedirektor von ERZ ein Dokument mit dem Titel «Liste der gesetzten Unternehmungen in der Gebäudeinstandhaltung», datiert vom 12. August 2004. Es führt sieben Firmen auf, darunter diejenige, für die

835

¹⁴⁹⁶ Eintrittsformular des Projektleiters Bau LGZ vom 1. Februar 2000.

¹⁴⁹⁷ EV AU Poledna des Leiters Gruppe Baumanagement KHKW Fragen 14-17.

¹⁴⁹⁸ Unbeglaubigter Handelsregisterauszug der Firma N, einsehbar unter <https://hra.zh.ch>.

¹⁴⁹⁹ AU Poledna, N 299 und N 300.

¹⁵⁰⁰ Bestellung ERZ an Firma N betr. Bau Verbrennungslinie vom 10. Juli 2008.

¹⁵⁰¹ Organigramme der Abteilung «Gebäudeunterhalt KHKW Hagenholz» Januar bis April 2013.

¹⁵⁰² Mailverkehr betr. AU Stokar + Partner zwischen diversen Personen.

der Projektleiter Bau LGZ gemäss der AU Poledna auch Leistungen im Rahmen einer finanziell attraktiven Nebenbeschäftigung erbracht haben soll.¹⁵⁰³

Nachdem die ZFK im Sommer 2015 begonnen hatte, sich näher mit dem LGZ zu beschäftigen, entschied die GL ERZ am 23. September 2015 in Abwesenheit von Urs Pauli, das Projekt intern lückenlos aufzuarbeiten. Auftraggeber der Aufarbeitung war der damalige Vizedirektor, die Projektleitung nahm der damalige Fachleiter Unternehmenscontrolling wahr.¹⁵⁰⁴ Für die Aufarbeitung ordnete ERZ zusätzlich die Leiterin der Gruppe Finanzbuchhaltung¹⁵⁰⁵, den Projektleiter Bau LGZ und den Leiter Gruppe Baumanagement KHKW und Geschäftsführer der Firma N ab.¹⁵⁰⁶ Der Projektleiter Bau LGZ und der Leiter Gruppe Baumanagement KHKW und Geschäftsführer der Firma N waren ihrerseits massgeblich am Projekt beteiligt, Letzterer grösstenteils als von ERZ beauftragter Unternehmer. Die Zusammensetzung der Gruppe war damit von Anfang an problematisch, da die Mehrheit der Personen, die für eine Klärung zu sorgen hatte, bereits beim Projekt teilweise entscheidende Rollen eingenommen hatte.

836

10. Sonderanstellung des Projektleiters Bau LGZ

Die Zusammensetzung dieser Gruppe hat bei der PUK ERZ zu weiteren Untersuchungen geführt, da sich herausstellte, dass der Projektleiter Bau LGZ 2012 das offizielle Pensionsalter erreicht bzw. überschritten hatte und eigentlich gar nicht mehr für ERZ hätte tätig sein können. Seine Beschäftigung über das Jahr 2013 hinaus steht auch im Widerspruch zu seinen Aussagen im Rahmen AU Poledna. Dort führte er aus, dass er 2013 altershalber aus dem ERZ ausgeschieden sei.¹⁵⁰⁷ Zwar ermöglicht das Personalrecht der Stadt, Anstellungsverhältnisse über das 65. Altersjahr ausnahmsweise auf Wunsch der oder des Angestellten zu verlängern. Dies ist längstens bis zum vollendeten 66. Altersjahr möglich.¹⁵⁰⁸ Dies erfolgte beim Projektleiter Bau LGZ denn auch: Seine Stelle wurde einmalig verlängert und er trat mit dem vollendeten 66. Altersjahr per Ende 2013 aus ERZ aus. Wie sich gezeigt hat, war dieser Austritt jedoch nicht effektiv: Ab 2014 verfügte der Projekt-

837

¹⁵⁰³ Liste der gesetzten Unternehmen; AU Poledna, N 768.

¹⁵⁰⁴ ERZ GL-Protokoll vom 23. September 2015; interner Prüfungsbericht Projekt Logistikzentrum Hagenholz vom 11. Dezember 2015.

¹⁵⁰⁵ EV AU Poledna der Leiterin Gruppe Finanzbuchhaltung, Frage 4.

¹⁵⁰⁶ ERZ GL-Protokoll vom 23. September 2015; interner Prüfungsbericht Projekt Logistikzentrum Hagenholz vom 11. Dezember 2015.

¹⁵⁰⁷ EV AU Poledna des Projektleiters Bau LGZ, Frage 15.

¹⁵⁰⁸ Art. 25 Abs. 2 PR.

leiter Bau LGZ über eine Anstellung bei einer Drittfirma, die viermal verlängert, bis 31. Dezember 2017 andauerte.¹⁵⁰⁹ Die Bezahlung für diese in einem Teilpensum erbrachte Arbeitsleistung ist auffallend hoch: 2014 und 2015 erzielte er, berechnet auf ein volles Pensum, ein höheres Einkommen als vor der Pensionierung, 2016 reduzierte sich dann sein Gehalt auf das Niveau des vor seiner Pensionierung erzielten Lohns.¹⁵¹⁰ Der auf diese Weise mehrfach verlängerte Arbeitsvertrag hält fest: «Die Arbeitgeberin [Firma J] stellt [Projektleiter Bau LGZ] dem Auftraggeber ERZ für ein Teilzeit-Arbeitspensum zur Verfügung.» Für ERZ unterzeichnete jeweils ein Geschäftsleitungsmitglied.

Die Drittfirma (Firma J), über welche die Anstellung erfolgte, ist eine häufige Auftragnehmerin des ERZ. 2010 fertigte sie fürs Klärwerk Werdhölzli eine Studie zu Strömungen an. Für den Bau des LGZ verfasste sie von 2011 bis 2013 regelmässig Risikoanalysen für den Bau des LGZ (2011 bis 2013), von 2011 bis 2012 führte sie ein projektbezogenes Qualitätsmanagement-Reporting aus und von 2010 bis 2013 erstellte sie ein grossflächiges Einleit- und Überlaufkonzept (2010 bis 2013). 2012 folgte eine hydraulische Studie an der Imfeldstrasse in Zürich. 2016 fertigte sie ein Gutachten für einen Pumpenersatz in Wollishofen an und im selben Jahr eine hydraulische Studie zu Benzinsperren. Alle diese Informationen stammen von der Website der Firma J. Die Honorare an die Firma J wurden höchstwahrscheinlich allesamt über das Konto 3180 (Drittleistungen) verbucht.

Gemäss Art. 26 PR kann der Stadtrat im Hinblick auf die Weiterbeschäftigung von Angestellten im Pensionsalter Spezialfälle regeln, dies jedoch in der Regel für ganze Berufsgruppen. Man könnte argumentieren, dass auch ein Einzelfall geregelt werden kann. Beim Projektleiter Bau LGZ hätte daher zumindest mit einer weiten Auslegung von Art. 26 PR die Möglichkeit bestanden, ihn über das 66. Altersjahr hinaus zu beschäftigen. Dies hätte jedoch das Einverständnis des Stadtrats oder zumindest das Anfordern einer Einschätzung erfordert. In seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht qualifiziert der Stadtrat die Anstellung über die Firma J als eine Umgehung von personalrechtlichen Normen.¹⁵¹¹

Die PUK ERZ hat versucht, die Motive für diese Anstellung in Erfahrung zu bringen. Das zuständige GL-Mitglied bestätigte, dass man seitens der GL ERZ schon vor seiner Zeit festgehalten habe, den Projektleiter Bau LGZ über das Pensionsalter hinaus zu beschäfti-

¹⁵⁰⁹ Vereinbarungen zwischen Firma J und Stadt Zürich, vertreten durch ERZ.

¹⁵¹⁰ Vereinbarungen zwischen Firma J und Stadt Zürich, vertreten durch ERZ.

¹⁵¹¹ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 791 ff.

gen. Diese Verlängerung sei als notwendig erachtet worden, um das unter Zeitdruck stehende Projekt LGZ abzuschliessen.¹⁵¹² Urs Pauli führte aus, man habe kurz vor Abschluss nicht einfach den Projektleiter auswechseln können und fügte an, VTE Ruth Genner sei zumindest darüber informiert gewesen, dass man für den Projektleiter Bau LGZ eine Lösung gefunden habe.¹⁵¹³ Ein Mitarbeiter Supply Management bestätigte in seiner Einvernahme, es sei darum gegangen, das Know-how für die Aufarbeitung zur Verfügung zu haben.¹⁵¹⁴ In seiner zweiten Einvernahme vor der PUK ERZ führte Urs Pauli aus: *«Aber wieso es gemacht wurde, das kann ich Ihnen sagen. Das Projekt Logistikzentrum stand natürlich im Fokus und man sagte auch, das muss man jetzt zu 100 % sauber abrechnen. Wir können das nicht einfach liegenlassen. Und das kann man nur mit diesen Leuten machen, die das explizit gut kennen. Und er war der Projektleiter und ich habe gesagt: «Du gehst nicht, ehe nicht glasklar alles vorhanden ist, wie alles ablief.» Und nicht jetzt einfach sagen: «Es hat mich gefreut, auf Wiedersehen.» Und wir sind da und können mit diesen Akten überhaupt nichts anfangen. Er war der Einzige, der das gewusst hat. Ich habe gesagt: «Das machst du fertig» und er hat sich auch bereit dazu erklärt. Das war der Hintergrund, wieso man das gemacht hat. Also hat man hat ihn eigentlich fast ein bisschen dazu genötigt.»*¹⁵¹⁵

Dieser Aussage steht entgegen, dass der Bau des LGZ in seinen groben Zügen 2014 abgeschlossen war und die Aufarbeitung erst Ende 2015 begonnen wurde. Die Garagen wurden am 26. August 2012 bezogen, das Rechnungszentrum nahm seinen Betrieb Ende August 2012 auf, im Dezember 2013 zog das Sekretariat ins Gebäude um. Ausstehend waren Ende 2013 der Empfang, das Personalrestaurant sowie die Arztpraxis, die am 2. November 2015 in Betrieb genommen wurden.¹⁵¹⁶ Zudem ist nicht nachvollziehbar, warum in der Krisensituation, in der sich das Projekt befunden hatte, nicht eine neutrale und weniger in das ganze Projekt verstrickte Person zum Abschluss und zur Prüfung eingesetzt wurde. ERZ hatte bereits 2011 einen externen Bauherrenvertreter beigezogen. Der Ansatz, dem Projektleiter bei der Aufarbeitung der Unregelmässigkeiten eine derart prominente Rolle einzuräumen, trug wenig zur Klärung bei – vielmehr führte diese Vorgehensweise zu weiteren Erschwernissen bei der Aufarbeitung, wie auch von der AU Poledna klar festgehalten wurde.¹⁵¹⁷

841

¹⁵¹² EV PUK ERZ des zuständigen GL-Mitglieds, Zeilen 381–390.

¹⁵¹³ EV PUK ERZ von Urs Pauli I, Zeilen 1306–1339.

¹⁵¹⁴ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Supply Management, Zeilen 615–621.

¹⁵¹⁵ EV PUK ERZ von Urs Pauli II, Zeilen 1072–1082.

¹⁵¹⁶ SoKo ERZ: Bericht der GPK, S. 17.

¹⁵¹⁷ AU Poledna, N 290 ff.

11. Beendigung von Anstellungsverhältnissen

Das Personalrecht kennt drei Hauptformen der Beendigung von Arbeitsverhältnissen: die einseitige Auflösung, die gegenseitige Beendigung durch Konsens und die Auflösung durch anderweitige Gründe wie Tod, Erreichen des Pensionsalters oder Ablauf der Anstellungsdauer bei befristeten Stellen.¹⁵¹⁸ 842

Die Untersuchungen der PUK ERZ haben gezeigt, dass bei ERZ die Beendigung im gegenseitigen Einvernehmen gegenüber der arbeitgeberseitigen Kündigung der bevorzugte Weg war. 2016 wurden beispielsweise 13 gegenseitige Aufhebungen verzeichnet, dagegen keine einzige arbeitgeberseitige Kündigung.¹⁵¹⁹ Die Zahl der Beendigungen im gegenseitigen Einvernehmen blieben bei genauerer Betrachtung konstant bei rund 10 pro Jahr, mit Ausnahme des Jahres 2014. Die Abweichung im Jahr 2014 mit 23 Aufhebungsvereinbarungen lässt sich wie folgt erklären: 11 der 23 Aufhebungsvereinbarungen bezweckten lediglich die Aufhebung von Teilpensen, die fortan als Überzeiten ausbezahlt waren.¹⁵²⁰ Die betreffenden Mitarbeitenden sind somit nicht aus der Stadtverwaltung ausgetreten. 843

Ein Mitarbeiter Human Resources von ERZ, beantwortete die Frage, ob die Beendigungen im gegenseitigen Einvernehmen zugenommen hätten, wie folgt: *«Ich kann nicht sagen, ob sie stark zunahm. Ich kann nur sagen: Als ich 2007 kam, erbte ich einige Dossiers von Streitfällen, die vor Bezirksrat oder Verwaltungsgericht waren. Ich kann mich z. B. an den Fall erinnern, der im Blick war, mit den Gipfeli-Chauffeuren. Wahrscheinlich ist dies ziemlich vielen von Ihnen bekannt. Ich nahm dann zur Kenntnis, dass man künftig fürs Strategische schaut, dass man wegkommt von einseitigen Auflösungen und zu Vereinbarungen wechselt. So hat man das Prozessrisiko in diesem Sinne nicht. Es ist natürlich schon so, dass Trennungen fast nur über Vereinbarungen liefen. Ich hätte nicht einen Fall im Kopf, den wir einseitig mittels Verfügung auflösten. Immer, wenn es ging, und es ging offenbar immer, strebten wir eine Vereinbarung an und hatten diese am Schluss auch.»*¹⁵²¹ 844

In dem von HRZ der Stadt Zürich verfassten Online-Kommentar zum Personalrecht finden sich zur Beendigung im gegenseitigen Einvernehmen Ausführungen zum Anwendungsbe- 845
reich, zum Inhalt der Auflösungsvereinbarungen und deren Rechtswirkungen sowie zum Ablauf. Gemäss dieser Kommentierung geht der Impuls für gegenseitige Aufhebungen

¹⁵¹⁸ Art. 15 PR.

¹⁵¹⁹ Übersicht über die Austritte und deren Gründe aus der Stadtverwaltung für die Jahre 2016, 2017 und 2018, erstellt von der Stadtverwaltung für die PUK ERZ.

¹⁵²⁰ Aufstellung in Revisionsbericht ZFK Nr. 3/2019, S. 7 für die Jahre 2013 bis 2017.

¹⁵²¹ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Human Resources, Zeilen 589–602.

meist von der Arbeitgeberin aus. Auf diese Weise können monatelange streitige Verfahren vermieden werden. Dies ist auch für den Mitarbeitenden in der Regel vorteilhafter, um sofortige Sicherheit für die weitere Entwicklung zu schaffen. Für den Ablauf hält der Kommentar fest, es sei der betroffenen Person immer eine angemessene Frist einzuräumen, um den Vorschlag zu prüfen und dazu Stellung zu nehmen.¹⁵²² Die Ombudsstelle rügte in ihren Jahresberichten 2015 und 2018 den Umgang mit dem Instrument der Beendigung von städtischen Arbeitsverhältnissen im gegenseitigen Einvernehmen. Arbeitnehmende seien häufig überrumpelt worden, hätten keine vorgängige Einladung zum Gespräch erhalten, seien teils aus ihrem Büro oder vom Gang direkt in eine Besprechung geholt worden. Die Ombudsstelle erachtet solche Vorgänge als Verletzung der Fürsorgepflicht. Überdies werde so der Beizug einer Person des Vertrauens und eine angemessene Vorbereitung auf das Gespräch verhindert.¹⁵²³

Einer der von der PUK ERZ untersuchten Fälle zeigt auf, dass einem Mitarbeitenden eine Vereinbarung zur Auflösung ohne Vorankündigung vorgelegt wurde, ihm eine Bedenkzeit von 30 Minuten eingeräumt wurde und er diese dann unterzeichnete.¹⁵²⁴ Beim Gespräch hatte man dem Mitarbeitenden als Alternative eine Bewährungsfrist mit Bewährungszielen in Aussicht gestellt.¹⁵²⁵ Das Gespräch wurde nicht protokolliert.¹⁵²⁶ In diesem Fall hätte das Gespräch zumindest vorgängig angekündigt werden müssen, der Mitarbeitende hätte die Gelegenheit erhalten sollen, eine Vertrauensperson beizuziehen und nach Aushändigung des Vereinbarungsentwurfs über eine angemessene Bedenkzeit verfügen müssen.

846

In einem weiteren von der PUK ERZ untersuchten Fall führte ein Urs Pauli direkt unterstellter Mitarbeiter im Rahmen seiner Einvernahme in der AU Poledna aus, er sei an einem Freitag ins Büro von Urs Pauli zitiert worden. Dieser habe ihm die Kündigung für den folgenden Montag nahegelegt, ansonsten würde ihm ERZ kündigen. Er habe dann am Montag eine Aufhebungsvereinbarung unterzeichnet, den eigentlichen Grund kenne er nicht.¹⁵²⁷ Der Departementssekretär führte einer seiner Einvernahme vor der PUK ERZ aus, Urs Pauli habe ihm gesagt, dass er das Arbeitsverhältnis mit dem betreffenden Mitarbeitenden auflöse werde, da ihn dieser angelogen habe und das Vertrauen zerstört sei.¹⁵²⁸ Auch in

847

¹⁵²² PR-Kommentar HRZ zu Art. 22 PR.

¹⁵²³ Bericht der Ombudsstelle 2015, S. 7 f., Bericht der Ombudsstelle 2018, S. 9.

¹⁵²⁴ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Human Resources, Zeilen 691–713.

¹⁵²⁵ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Human Resources, Zeilen 691–713; EV PUK ERZ des am Gespräch anwesenden GL-Mitglieds, Zeilen 462–469.

¹⁵²⁶ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Human Resources, Zeilen 1050–1051.

¹⁵²⁷ EV AU Poledna des Mitarbeiters, Fragen 11 und 12.

¹⁵²⁸ EV PUK ERZ des Departementssekretärs I, Zeilen 739–748.

diesem Fall ist dem oben geschilderten vorgesehen Vorgehen keine Nachachtung verschafft worden.

Aufhebungsvereinbarungen unterliegen nicht nur im Verfahrensablauf gewissen Modalitäten. Sie haben auch inhaltlichen Vorgaben zu genügen. Art. 22 Abs. 1 PR erlaubt dabei Abweichungen von den Bestimmungen des Personalrechts. Das Gesetz ermöglicht beispielsweise, ohne Vorliegen von Auflösungsgründen und unter Abweichung von Auflösungsfristen und -termine ein Arbeitsverhältnis zu beenden. Ebenso kann eine Freistellung vereinbart werden, sie sollte allerdings 6 Monate nicht übersteigen. Keinesfalls können aber Leistungen zugesprochen werden, die nicht im Personalrecht oder seinen Ausführungsbestimmungen vorgesehen sind.¹⁵²⁹ Es gibt eine Mustervereinbarung von HRZ.¹⁵³⁰

Eine Durchsicht der Aufhebungsvereinbarungen bei ERZ ohne Anspruch auf Vollständigkeit ergab folgende Befunde:

- In einem Fall fand sich eine Freistellung von rund 12 Monaten, in einem anderen ein von 15 Monaten, in einem weiteren von 11 Monaten und in einem von 9 Monaten.¹⁵³¹ Dies widerspricht den Empfehlungen von HRZ.
- In einem oben erwähnten Fall einer Freistellung von 12 Monaten hält die Vereinbarung überdies fest, dass der Lohn während der Freistellungdauer ungekürzt weiter ausgerichtet wird, selbst wenn die betreffende Person eine Stelle innerhalb oder ausserhalb der Stadtverwaltung finden sollte. Dieser Ausschluss einer möglichen reduzierten Ausrichtung des Lohnes widerspricht der Formulierung der Mustervorlage von HRZ und führt zu einer Überentschädigung.¹⁵³²
- In einem anderen Fall mit einer neunmonatigen Freistellung hält die Vereinbarung wörtlich fest: *«Bei einem Übertritt zu einer anderen städtischen Anstellungsinstanz vor dem 30. März 2018 besteht keine Lohnausgleichspflicht, falls der neue Lohn tiefer ist. Bei einem Stellenantritt ausserhalb der Stadtverwaltung wird der dannzumal noch ausstehende Lohn bis am 30. März 2018 in eine einmalige Abfindung gemäss Art. 28 Personalrecht umgewandelt.»* Die Vereinbarung ist vom VTE mitunterzeichnet.¹⁵³³

¹⁵²⁹ PR-Kommentar HRZ zu Art. 22 PR.

¹⁵³⁰ Mustervorlage HRZ für die gegenseitige einvernehmliche Auflösung.

¹⁵³¹ Aufhebungsvereinbarung vom 14. Februar 2011; Aufhebungsvereinbarung vom 8. April 2014; Aufhebungsvereinbarung vom 30. Juni 2015; Aufhebungsvereinbarung vom 30. März 2017.

¹⁵³² Aufhebungsvereinbarung vom 14. Februar 2011.

¹⁵³³ Aufhebungsvereinbarung vom 30. März 2017.

- In einem Fall fand sich die Verpflichtung zu einem Verkauf eines Fahrzeuges an den ausscheidenden Mitarbeiter.¹⁵³⁴ In einem weiteren Fall konnte ein Mitarbeiter sein Geschäftsmobiltelefon behalten¹⁵³⁵, in einem anderen ein Mitarbeiter seinen Laptop.¹⁵³⁶ Das sind allesamt Leistungen, die durch das Personalrecht nicht vorgesehen sind.

In den Aufhebungsvereinbarungen von ERZ finden sich in vielen Fällen die Klausel: «Die Parteien sind überein gekommen, über die Gründe für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses Stillschweigen zu bewahren.»¹⁵³⁷ In der Mustervereinbarung von HRZ heisst es dagegen: «Die Parteien bewahren Stillschweigen über den Inhalt dieser Vereinbarung.»¹⁵³⁸ Die von ERZ erweiterte Stillschweige Klausel ist eigenartig und führt zu Einschränkungen bei späteren Bewerbungsgesprächen. Bei einem anwaltlich vertretenden Mitarbeiter hat ERZ im Jahre 2010 die von HRZ vorgeschlagene Formulierung gewählt.¹⁵³⁹ Dies zeigt, dass ERZ je nach Konstellation zu unterscheiden wusste. Solche Unterscheidungen zeigen sich auch bei der Dauer der Freistellungen und gewährten Leistungen. Je höher die Position, desto länger die Freistellung, desto höher die sonstigen Leistungen und Extras.

849

Das Führungsbuch von ERZ schreibt zum Austritt von Mitarbeitenden: «ERZ verpflichtet sich zu einer offenen und fairen Trennungskultur. Wird eine Trennung notwendig, setzt die Führungskraft die entsprechenden Massnahmen um. Mit allen Mitarbeitern wird ein systematisches und transparentes Austritts-prozedere durchgeführt. Die Anliegen und Ansprüche der Mitarbeiter werden ernst genommen. Die ehemaligen Mitarbeiter behalten ERZ in positiver Erinnerung.»¹⁵⁴⁰ Dieses Ziel ist zumindest in den der PUK ERZ bekannten Fällen nicht immer erreicht worden.

850

¹⁵³⁴ Aufhebungsvereinbarung vom 27. November 2014.

¹⁵³⁵ Aufhebungsvereinbarung vom 29. Juli 2011.

¹⁵³⁶ Aufhebungsvereinbarung vom 14. Februar 2011.

¹⁵³⁷ Mindestens ab 2010.

¹⁵³⁸ Mustervorlage HRZ für Aufhebungsvereinbarungen.

¹⁵³⁹ Aufhebungsvereinbarung vom 2. Dezember 2010.

¹⁵⁴⁰ Führungsbuch ERZ; Ausgabe 2011/2012, S. 81.

12. Fazit zu den Untersuchungsergebnissen zum Personalrecht

Die Dienstabteilung ERZ verstand sich seit der Sanierungsphase als Unternehmen, das sich auf einem freien Markt erfolgreich zu behaupten weiss. Dieses Verständnis hat sich über all diese Jahre verfestigt und wurde kaum hinterfragt, weder von den politischen Vorgesetzten noch von der Führung von ERZ. Im Gemeinderat gab es jedoch kritische Stimmen. Niklaus Scherr äusserte sich dazu in einem Schreiben an Urs Pauli vom 29. Oktober 2007 wie folgt: *«Erlauben Sie mir eine kritische Anmerkung zum Unternehmertum in Kommunalbetrieben zum Schluss. Dass VBZ, ERZ, Wasserversorgung und ewz unternehmerisch agieren und sich Marktbedürfnissen stellen, finde ich absolut ok. Wenn sie es als Teil der gleichen Stadtverwaltung allzu oft gegen- und nebeneinander statt miteinander tun, ärgert mich immer wieder. Unternehmerisches Denken müsste doch hier Konzern- und Holding-Denken und nicht primär die Pflege des eigenen Gärtchens bedeuten.»*¹⁵⁴¹

851

ERZ verfügte über eine eigene Unternehmenskultur, die sich vom Rest der städtischen Verwaltung weitgehend emanzipiert hatte, nachdem die Krisensituation längst überwunden war. Das zeigt sich u. a. bei den zahlreichen Abweichungen vom stadtweit geltenden und verbindlichen Personalrecht. Die Abweichungen folgen einer lösungsorientierten Sicht, bei der die Interessen des «Unternehmens ERZ» in der Regel Vorrang hatten. Der Umgang mit dem Personalrecht widerspiegelt die bereits ausführliche dargelegte «Unternehmenskultur» von ERZ, welche Rechtsnormen nur bedingt Aufmerksamkeit schenkte und dies nur, soweit sie für das Erreichen gewisser Ziele nützlich waren. Man kann sich effektiv fragen, ob das Personalrecht mit seinem relativ starren Lohnsystem, seinem weit ausgebauten Kündigungsschutz usw. einer zeitgemässen Personalpolitik im Weg steht. Dies ist jedoch eine politische Frage, die durch die zuständigen Organe zu behandeln und zu beantworten wäre. Ein bewusstes Abweichen von den Regelungen innerhalb der Stadtverwaltung ist weder ein legaler noch ein zielführender Weg. Besonders augenfällig ist der Sonderstatus bei den GL-Mitgliedern, die eine vom Personalrecht zu ihren Gunsten abweichende Behandlung profitierten.

852

Das für den Personalbereich zuständige GL-Mitglied war gemäss Einschätzung der PUK ERZ teilweise nicht im Bild über die städtischen Regelungen, wie die Einvernahme im Rahmen der AU Poledna zeigte. Hinsichtlich der Geschäftsfahrzeuge bzw. Dienstfahrzeuge sagte es, es hätte das nicht hinterfragt, obwohl dies bei näherer Betrachtung dem städtischen Personalrecht zuwiderlief. Zu einer ihm von Prof. Dr. Tomas Poledna im Rahmen der

853

¹⁵⁴¹ Schreiben Niklaus Scherr an Urs Pauli vom 29. Oktober 2007.

Einvernahme aus dem Spesenreglement vorgelesenen Passage erwiderte es, es hätte dies nie gelesen und jetzt gerade erst kennen gelernt.¹⁵⁴²

Demgegenüber gelang es, innerhalb der Belegschaft der Dienstabteilung ERZ eine hohe Zufriedenheit herzustellen. In gewissen Bereichen wurden für die städtische Verwaltung Pionierleistungen erbracht. Zu denken ist dabei die frühe und flächendeckende Einführung der Mitarbeitendenbeurteilung sowie an die Vorgesetztenbeurteilung oder die umfassende Begleitung durch eine externe Führungsausbildung, die nicht nur den obersten Kader offen stand. Diese positiven Errungenschaften hat das einschlägige Organisations- und Personalrecht der Stadt Zürich zu keinem Zeitpunkt zu verhindern versucht, es setzte sich im Gegenteil selbst zum Ziel, diese zu erreichen. Dazu kommt, dass staatliches Handeln unternehmerisches Denken nicht ausschliesst. Daher war das Erschaffen einer nach besonderen Regeln funktionierenden «ERZ-Welt» weder Voraussetzung noch Notwendigkeit für das Erreichen der gesteckten Ziele.

854

¹⁵⁴² EV AU Poledna des für den Personalbereich zuständigen GL-Mitglieds, Fragen 94-100.

F Aufarbeitung

1. Einleitend

Teil des Auftrags der PUK ERZ ist es zu klären, «*wie die politischen Entscheidungsträger auf Stufe Stadtrat und Departement sowie die politischen Aufsichtsorgane auf die seit Sommer 2015 bekannt gewordenen Missstände im ERZ reagiert haben.*» Als Teilaspekt der zu untersuchenden Aufarbeitung der Ereignisse ist der «*Umgang mit anonymen Hinweisen*» zu sehen, den es gemäss Auftrag ebenfalls ausdrücklich zu untersuchen gilt.¹⁵⁴³ 855

2. Erster anonymer Hinweis vom 20. Juli 2015

Dem Umgang mit anonymen Hinweisen kommt nicht zuletzt deshalb erhebliche Bedeutung zu, weil es – soweit bekannt – ein anonymer Hinweis war, der den Stein ins Rollen gebracht und letztlich den Anstoss für verschiedene in der Folge durchgeführte Untersuchungen gebildet hat. Dieser Hinweis erreichte im Juli 2015 verschiedene Personen der Stadtverwaltung und Mitglieder des Gemeinderats per E-Mail. Eine der anonymen E-Mails ging an den Vorsteher des HBD und wurde unverzüglich ans TED weitergeleitet. In der E-Mail wurde auf verschiedene Missstände bei ERZ aufmerksam gemacht, insbesondere im Zusammenhang mit dem Vergabewesen, der Zulassung von Nebenerwerbstätigkeiten, der Benutzung von Infrastruktur von ERZ durch Dritte und Mitarbeitende, der Dokumentation von Bauprojekten sowie der Verwendung von Krediten beim Projekt LGZ.¹⁵⁴⁴ 856

Auf diese ersten bekannten Hinweise auf Missstände reagierten sowohl der Stadtrat als auch der Gemeinderat umgehend. Dass es zuvor bereits Hinweise ähnlicher Art gegeben hätte, denen keine Beachtung geschenkt worden wäre, ist der PUK ERZ nicht bekannt. Der VTE Filippo Leutenegger reagierte seinen eigenen Aussagen zufolge sofort auf die E-Mail. Er und der Vorsteher des HBD André Odermatt seien sich einig gewesen, dass der Hinweis ernst zu nehmen sei. Er habe den in Südfrankreich weilenden Urs Pauli deshalb noch am selben Tag kontaktiert, zurückbeordert und ihm den Auftrag erteilt, den Vorwürfen nachzugehen. Da nach den Sommerferien bereits bekannt gewesen sei, dass die ZFK einen Revisionsbericht liefern werde, habe er (Filippo Leutenegger) sich in der Folge auf diesen Bericht konzentriert.¹⁵⁴⁵ Corine Mauch führte im Rahmen ihrer Einvernahme vor der PUK ERZ aus, «*[g]emäss meiner Erinnerung informierte André Odermatt im Gesamtgremium sofort*

 857

¹⁵⁴³ Beschlussantrag vom 30. August 2017, GR Nr. 2017/286.

¹⁵⁴⁴ E-Mail einer Mitarbeiterin HBD an zwei Mitarbeiterinnen TED vom 20. Juli 2015.

¹⁵⁴⁵ EV PUK ERZ von Filippo Leutenegger, Zeilen 270–313 und Zeilen 1231–1244.

über diese E-Mail.»¹⁵⁴⁶ Am 16. Dezember 2015 informierte Filippo Leutenegger den Stadtrat über die Ergebnisse des Revisionsberichts, die am folgenden Tag anlässlich einer Medienkonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt wurden.¹⁵⁴⁷ Filippo Leutenegger führte vor der SoKo ERZ aus, er habe bereits zuvor mit einzelnen Stadtratsmitgliedern und mit der Stadtpräsidentin über die Situation gesprochen.¹⁵⁴⁸

Die Reaktion von Filippo Leutenegger auf den ersten bekannten anonymen Hinweis ist nicht zu beanstanden. Der Dienstchef Urs Pauli wurde umgehend in die Pflicht genommen, den Vorwürfen nachzugehen, was angesichts des Umstands, dass über Paulis eigene Verstrickung in die Missstände zu diesem Zeitpunkt noch nichts bekannt war, durchaus richtig war. Auch nachvollziehbar ist, dass Filippo Leutenegger hernach die zu erwartenden Untersuchungsergebnisse der ZFK abwartete, um gestützt auf stichhaltige Informationen über das weitere Vorgehen zu entscheiden.

858

Auch seitens des Gemeinderats reagierte man ohne Verzögerung auf die Hinweise der ersten anonymen E-Mail. Nachdem ein Gemeinderatsmitglied im August 2015 den damaligen GPK-Präsidenten Michael Schmid über den anonymen Hinweis informiert hatte, setzte dieser die übrigen Mitglieder der GPK über die erhobenen Vorwürfe in Kenntnis. Anfangs September 2015 fand dann ein Treffen zwischen Michael Schmid, dem GPK-Referenten für das TED, Urs Helfenstein, und dem Direktor der ZFK statt. Die ZFK wurde um Einleitung einer Sonderprüfung gebeten.¹⁵⁴⁹ Die anonyme E-Mail lag der ZFK zu diesem Zeitpunkt bereits vor, und die ZFK war ihrerseits auch schon tätig geworden, indem sie im August 2015 bei der Abteilung Bau- und Gebäudemanagement von ERZ eine betriebswirtschaftliche Schwerpunktrevision im Bereich Beschaffung und Submission angekündigt hatte.¹⁵⁵⁰ Nach Erstattung eines Zwischenberichts im September 2015 übermittelte die ZFK den Schlussbericht der Revision im Dezember 2015 an den VTE.

859

¹⁵⁴⁶ EV PUK ERZ von Corine Mauch, Zeilen 782-783.

¹⁵⁴⁷ Medienmitteilung des Stadtrats vom 17. Dezember 2016 betr. LGZ.

¹⁵⁴⁸ Protokoll 1. Sitzung SoKo ERZ vom 1. Februar 2016, S. 7.

¹⁵⁴⁹ SoKo ERZ: Bericht der GPK, S. 6.

¹⁵⁵⁰ Revisionsbericht ZFK Nr. 169/2015.

3. Administrativuntersuchung Stokar + Partner

Erste Massnahmen im Zusammenhang mit dem Projekt LGZ wurden noch während der laufenden Revision ergriffen. Aufgrund des Zwischenberichts der ZFK sistierte VTE Filippo Leutenegger im September 2015 den Bau des Besuchszentrums und der Umgebungsarbeiten beim LGZ.¹⁵⁵¹ Nachdem die ZFK im Dezember 2015 ihren Revisionsbericht abgeschlossen hatte, wurden die GPK und die RPK sowie ergänzend die Öffentlichkeit von Filippo Leutenegger am 17. Dezember 2015 über die Ergebnisse des Revisionsberichts der ZFK informiert und als weitere Massnahme die Durchführung einer Administrativuntersuchung angeordnet.¹⁵⁵² Diese sollte insbesondere die Verantwortlichkeiten für die von der ZFK festgestellten Mängel und Verstösse klären, die von ERZ implementierten Vorgaben und die Organisation einer Prüfung unterziehen, die Zweckmässigkeit der von der ZFK definierten Massnahmen beurteilen und sich zu Anhaltspunkten für strafrechtliche Handlungen äussern. Mit Blick auf die Kreditüberschreitung beim Bau des LGZ sollte die Absichtlichkeit von Falschverbuchungen von Rechnungen eruiert werden und ein von ERZ zu erstellender Vorschlag für deren korrekte Verbuchung beurteilt werden.¹⁵⁵³

860

Der Departementssekretär führte aus, er habe Filippo Leutenegger drei Vorschläge zur Leitung der Administrativuntersuchung unterbreitet: Die Firma V, einen Anwalt und die Stokar + Partner AG. Auf letztere sei er gekommen, weil er ein Mitglied der Geschäftsleitung vom Projektcontrolling der Sondermülldeponie Kölliken gekannt habe.¹⁵⁵⁴ Den Auftrag zur Durchführung dieser Administrativuntersuchung erteilte der Stadtrat, vertreten durch den VTE Filippo Leutenegger, im Januar 2016 Stokar + Partner AG.¹⁵⁵⁵ Den Angaben von Filippo Leutenegger und des Departementssekretärs zufolge sei die Wahl aufgrund des technischen Ingenieurwissens, der Erfahrung mit Industriebauten und Vorhaben wie dem LGZ sowie mit der Realisierung von Grossprojekten für die öffentliche Hand auf Stokar + Partner gefallen.¹⁵⁵⁶

861

¹⁵⁵¹ Revisionsbericht ZFK Nr. 169/2015, S. 8, SoKo ERZ: Synthesebericht, S. 10.

¹⁵⁵² SoKo ERZ: Synthesebericht, S. 3, Medienmitteilung vom 17. Dezember 2015.

¹⁵⁵³ Auftrag zur Durchführung einer Administrativuntersuchung vom 5. Januar 2016.

¹⁵⁵⁴ EV PUK ERZ des Departementssekretärs II, Zeilen 230–249.

¹⁵⁵⁵ Auftrag zur Durchführung einer Administrativuntersuchung vom 5. Januar 2016.

¹⁵⁵⁶ EV PUK ERZ von Filippo Leutenegger, Zeilen 744–754; EV PUK ERZ des Departementssekretärs II, Zeilen 224–249.

Ihren Bericht zur Administrativuntersuchung legte Stokar + Partner am 26. April 2016 vor.¹⁵⁵⁷ Auch die Mitglieder der GPK und der RPK erhielten den Bericht zugestellt.¹⁵⁵⁸ Beim TED erstellte man, nachdem weitere Abklärungen teilweise in Zusammenarbeit mit der ZFK und OIZ vorgenommen worden waren, einen ergänzenden Bericht zur Administrativuntersuchung, der am 21. September 2016 verabschiedet und am 28. September 2016 vom Stadtrat zustimmend zur Kenntnis genommen wurde.¹⁵⁵⁹ Auch über diesen Bericht wurden GPK und RPK informiert. Der Öffentlichkeit wurden die wichtigsten Ergebnisse am 4. Oktober 2016 zur Kenntnis gebracht.¹⁵⁶⁰

Inhaltlich hat die AU Stokar + Partner die Erkenntnisse der ZFK bestätigt, wobei die Ausmasse deutlich gemacht, Verantwortlichkeiten zugeordnet und insbesondere die Überschreitung des Kredits für das LGZ mit rund 14,7 Millionen Franken beziffert wurden. Als Hauptverantwortlicher wurde sowohl von Stokar + Partner als auch im Abschlussbericht des TED Urs Pauli ausgemacht, der als Direktor die Gesamtverantwortung für das Projekt LGZ trug.¹⁵⁶¹ Als Konsequenz wurde Urs Pauli vom Stadtrat am 4. Oktober 2016 schriftlich ermahnt.¹⁵⁶² Dass allen voran Urs Pauli vom Stadtrat in die Pflicht genommen wurde, ist sicher richtig, ebenso wie die im Abschlussbericht enthaltene Feststellung, die Geschäftsleitung habe beim Projekt LGZ «*ihre unterstützende und kontrollierende Funktion nicht ausreichend wahrgenommen*».¹⁵⁶³ Die Beurteilung des Stadtrats zur Verantwortung weiterer Personen wirft indessen Fragen auf. So müssen sich der Projektleiter Bau LGZ, das einst zuständige GL-Mitglied und der einstige Bereichscontroller im Abschlussbericht des TED den Vorwurf gefallen lassen, «*in erster Linie*» für die Verfehlungen im Zusammenhang mit dem Vergabewesen verantwortlich zu sein.¹⁵⁶⁴ Ganz anders beurteilte das TED hingegen das Verhalten des später zuständigen GL-Mitglieds und des späteren Bereichscontrollers. So erkennt der Stadtrat in der von Stokar + Partner festgestellten Tatsache, dass diese Personen aufgrund ihrer Funktion von den vorsätzlichen und systematischen Verstössen gegen die Vergabekompetenzen und das Submissionsrecht hätten wissen müssen, lediglich eine «*geringfügige Verletzung der Dienstpflicht*». Dies mit der Begründung, dass diese Personen zwar «*von den betreffenden Verfehlungen*» hätten wissen müssen, ein Wechsel der Planer oder der Bauleitung in der Projektphase aber «*kaum mehr möglich gewesen*»

¹⁵⁵⁷ Bericht AU Stokar + Partner.

¹⁵⁵⁸ Vgl. Schreiben Stadtrat an GPK und RPK vom 18. Mai 2016.

¹⁵⁵⁹ Abschlussbericht TED.

¹⁵⁶⁰ Medienmitteilung Abschlussbericht zu Verfehlungen bei ERZ vom 4. Oktober 2016.

¹⁵⁶¹ Abschlussbericht TED, S. 18 f.

¹⁵⁶² Medienmitteilung Abschlussbericht zu Verfehlungen bei ERZ vom 4. Oktober 2016.

¹⁵⁶³ Abschlussbericht TED, S. 19

¹⁵⁶⁴ Abschlussbericht TED, S. 21.

wäre und wenn er doch erfolgt wäre, «*unabsehbare Folgen auf den Terminplan und die Kosten gehabt*» hätte.¹⁵⁶⁵ Es ist mehr als befremdlich, dass der Stadtrat lediglich eine «*geringfügige Pflichtverletzung*» darin erblickt, dass Personen in verantwortungsvoller Position es unterlassen haben, auf vorsätzliche und systematische Rechtsverstösse hinzuweisen. Der Umstand, dass ein solcher Hinweis Auswirkungen auf den Terminplan und die Kosten gehabt hätte, vermag ein solches Verhalten jedenfalls weder zu entschuldigen noch zu relativieren. Ansonsten – das impliziert diese Argumentation des Stadtrats – bestünde eine Pflicht zur Meldung von Regelverstössen nur dann, wenn nicht damit zu rechnen ist, dass sie Einfluss auf den Fortgang eines Projekts hat. Gingen hingegen mit der Meldung Komplikationen bei der Realisierung des Projekts einher, könnten die Verantwortlichen es guten Gewissens unterlassen, die Regelwidrigkeiten anzuzeigen.

Ganz von der Verantwortung ausgenommen wird im Abschlussbericht des TED die während des Projekts amtierende VTE Ruth Genner. Ihr könnten «*im Zusammenhang mit den Vorfällen zum Logistikzentrum keine Vorwürfe gemacht werden.*»¹⁵⁶⁶ Was die freihändige Vergabe von Planungs- und Projektierungsarbeiten für das LGZ betrifft, wird argumentiert, lasse sich nicht abschliessend beurteilen, wie eine Submissionsbeschwerde gegen die fragliche Verfügung Nr. 115 vom 28. April 2009 entschieden worden wäre. Gegen die Verfügung sei kein Rechtsmittel ergriffen worden, weshalb dieser Rechtskraft erwachsen sei.¹⁵⁶⁷ Völlig ausser Acht gelassen wird dabei der Umstand, dass gar keine öffentliche Bekanntmachung der Vergabe erfolgte und somit auch nicht mit der Ergreifung eines Rechtsmittels zu rechnen war. Einer Aktennotiz des Departementssekretärs zum Weisungsentwurf für eine Erhöhung des Projektierungskredits vom 3. Juni 2010 ist ferner folgendes zu entnehmen: «*Es wäre nicht zulässig, für ein so grosses Projekt bestimmte Planer für die ersten Schritte der Projektierung freihändig zu beauftragen und dann für die nachfolgende Projektierung freihändige Vergaben zu beschliessen, mit dem Hinweis, aufgrund der Vorkenntnisse kommen nur noch diese Unternehmen in Frage. Nötig wäre in diesem Fall, spätestens bevor man im grösseren Stil zu projektieren beginnt, eine Ausschreibung.*»¹⁵⁶⁸ Entgegen den Ausführungen im Abschlussbericht war man sich beim TED also offenbar bereits im Jahr 2010 der Problematik der freihändigen Vergabe der Planungs- und Projektierungsarbeiten bewusst, die von Stokar + Partner später als «*rechtlich nicht haltbar*» taxiert wurde. Offengelegt wurde dies im Abschlussbericht des TED dann aber erstaunlicherweise nicht.

864

¹⁵⁶⁵ Abschlussbericht TED, S. 19 f.

¹⁵⁶⁶ Abschlussbericht TED, S. 21 f.

¹⁵⁶⁷ Abschlussbericht TED, S. 15 f.; vgl. auch N 420–424 dieses Berichts.

¹⁵⁶⁸ Aktennotiz vom 3. Juni 2010 zur Weisung Logistikzentrum, Erhöhung Projektierungskredit.

In Bezug auf personelle Verantwortlichkeiten erweckt der ursprünglich geheime und später teilweise veröffentlichte Abschlussbericht des TED den Eindruck, dass der Stadtrat den nunmehr offenkundigen Missständen und systematischen Verfehlungen beim Projekt LGZ in erster Linie mit personalrechtlichen Massnahmen gegen Urs Pauli Herr zu werden versuchte. Eine namhafte Mitverantwortung wird im Bericht nur bei Personen ausgemacht, die zum Zeitpunkt seines Erscheinens nicht mehr für ERZ tätig waren; die übrigen werden geschont. Der Stadtrat weist in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ darauf hin, dass gegen Mitglieder der GL oder gegen einzelne Bereichsleitende keine personalrechtlichen Massnahmen ergriffen worden seien, weil deren Fehlleistungen zwar erheblich, letztlich aber passiver Natur gewesen seien, da die regelverletzenden Tätigkeiten nicht von diesen Personen angestossen worden seien. Die drei GL-Mitglieder, die weiterhin für ERZ tätig seien, seien in ihren Funktionen aber zurückgestuft worden.¹⁵⁶⁹ Diese Rückstufungen haben allerdings erst per 31. Dezember 2018 stattgefunden, und eine dieser Personen bekleidete bis im Juli 2018 interimistisch das Amt des Direktors von ERZ, was sogar einer Beförderung gleichkommt.¹⁵⁷⁰ Als direkte Folge der AU Stokar + Partner bzw. des Abschlussberichts des TED aus dem Jahr 2016, um die es in diesem Kapitel geht, können die Rückstufungen daher mit Sicherheit nicht gesehen werden. In diesen Berichten finden die fraglichen Mitglieder denn auch keine wesentliche Erwähnung. Weshalb aber beispielsweise die Verantwortung des zuerst zuständigen GL-Mitglieds und jene des später zuständigen GL-Mitglieds sowie jene des einstigen Bereichscontrollers und des späteren Bereichscontrollers im Abschlussbericht des TED derart unterschiedlich beurteilt werden, bleibt für die PUK ERZ auch nach der Stellungnahme des Stadtrats weiterhin unklar.

Die Rolle des Stadtrats wird im Abschlussbericht des TED gar nicht thematisiert, jene der zuständigen VTE nicht gerade sehr kritisch hinterfragt. Soweit dies ersichtlich ist, setzte sich der Stadtrat zu diesem Zeitpunkt auch nicht mit der Frage auseinander, ob systematische Rechtsverletzungen wie diejenigen beim LGZ nicht auch in anderen Geschäftsbereichen von ERZ vorgefallen sein könnten. Vielmehr ging man im September 2016 noch von «*singulären Verstössen von Angestellten ERZ und namentlich des Direktors*» aus.¹⁵⁷¹ Als wenig kritisch erweist sich schliesslich auch die Feststellung im TED-Bericht, dass sich im

¹⁵⁶⁹ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 865.

¹⁵⁷⁰ Übersicht GL-Mitglieder bis Ende 2018. Das betreffende GL-Mitglied erklärt dazu in seiner Stellungnahme, dass er die Funktion als Direktor a.i. auf Bitte des VTE aus Pflichtbewusstsein befristet übernommen habe, um ERZ in der schwierigen Phase zu helfen und um mitzuhelfen, Klärung in die laufenden Untersuchungen zu bringen. Dies habe ihn viel Kraft gekostet (Stellungnahme des betreffenden GL-Mitglieds vom 19. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht, S. 3.)

¹⁵⁷¹ Vgl. STRB Nr. 544 vom 28. Juni 2017.

Zuge der Untersuchungen «*nach intensiven Recherchen*» keine Anhaltspunkte für strafrechtlich relevantes Verhalten ergeben hätten.¹⁵⁷² Die SoKo ERZ kam bei ihrer Untersuchung des Projekts LGZ diesbezüglich zum zutreffenderen Schluss, es erscheine möglich, dass die Vergabe von öffentlichen Aufträgen bewusst zu überhöhten Preisen erfolgt sei bzw. dass die fehlenden Belege vorsätzlich vernichtet worden seien, weshalb durchaus strafbare Handlungen im Sinne von Art. 314 und Art 254 StGB vorliegen könnten.¹⁵⁷³

4. Sonderkommission Entsorgung + Recycling Zürich (SoKo ERZ)

Seitens des Gemeinderats reagierte die GPK auf den Revisionsbericht der ZFK, indem sie am 1. Februar 2016 die Sonderkommission «Entsorgung + Recycling Zürich» (SoKo ERZ) bildete. Diese bestand, wie bei Sonderkommissionen der GPK üblich, aus allen GPK-Mitgliedern. Präsiert wurde sie vom GPK-Referenten für das TED, Urs Helfenstein. Bedarfsorientiert war vorgesehen, dass eine Zusammenarbeit mit der RPK stattfindet. Aus der Arbeit der SoKo ERZ resultierten drei Berichte: Jener der GPK vom 26. Juni 2017¹⁵⁷⁴, ein Mitbericht der RPK vom 31. Oktober 2016¹⁵⁷⁵ sowie der Synthesebericht der GPK und RPK vom 26. Juni 2017.¹⁵⁷⁶

866

Die Untersuchung der SoKo ERZ bestätigte die von der ZFK sowie Stokar + Partner festgestellten Mängel und verortete Verantwortlichkeiten für die Missstände bei Urs Pauli sowie in der GL ERZ. Insgesamt lässt sich sagen, dass der Sachverhalt dabei umfassender betrachtet wurde als in der vom Stadtrat in Auftrag gegebenen AU Stokar + Partner und im dazugehörigen Abschlussbericht des TED. Namentlich wurde erstmals auch die Rolle der Verantwortlichen im TED kritisch hinterfragt und die berechnete Frage aufgeworfen, warum weder die Fachverantwortlichen des TED noch die zuständigen VTE bei der Realisierung des Projekts LGZ intervenierten. Sodann wird darauf hingewiesen, dass die Führungskultur bei ERZ kritisch zu hinterfragen sei und dass nicht ausgeschlossen werden könne, dass die sichtbar gewordenen Mängel eine längere Vorgeschichte haben und bereits die Ära des vormaligen Direktors Gottfried Neuhold betreffen könnten.¹⁵⁷⁷ Diese Fragen, welche der Stadtrat in seinem Fazit zur AU Stokar + Partner noch vollständig ausblendete, wurden später in den Auftrag der AU Poledna aufgenommen, allerdings ohne dabei Bezug auf die

867

¹⁵⁷² Abschlussbericht TED, S. 13.

¹⁵⁷³ SoKo ERZ: Synthesebericht, S. 13.

¹⁵⁷⁴ SoKo ERZ: Bericht der GPK.

¹⁵⁷⁵ SoKo ERZ: Mitbericht der RPK.

¹⁵⁷⁶ SoKo ERZ: Synthesebericht.

¹⁵⁷⁷ SoKo ERZ: Synthesebericht S. 18 f.

Berichte der SoKo ERZ zu nehmen.¹⁵⁷⁸ Wie erwähnt, zog die SoKo ERZ vom Stadtrat abweichende Schlüsse auch im Hinblick auf das Vorliegen von Anhaltspunkten für strafrechtliche Verfehlungen, namentlich im Zusammenhang mit der mangelhaften Aktenführung und der Vergabepaxis.

Alle drei Berichte der SoKo samt Empfehlung verschiedener Massnahmen wurden dem Stadtrat zur Kenntnis gebracht. Dieser nahm am 30. August 2017 erstmals Stellung dazu.¹⁵⁷⁹ Die Berichterstattung des Stadtrats zur Umsetzung der empfohlenen Massnahmen folgte erst auf nachträgliche Intervention der GPK, rund eineinhalb Jahre später am 23. Januar 2019.¹⁵⁸⁰

868

5. Zweiter anonym Hinweis vom 24. Oktober 2016

Noch während die beschriebenen Untersuchungen am Laufen waren, wurde am 24. Oktober 2016 ein weiterer anonym Hinweis per E-Mail versandt. In dieser anonymen E-Mail findet sich insbesondere erstmals ein Hinweis auf eine nicht regelkonforme Verwendung eines Dienstfahrzeuges durch Urs Pauli.¹⁵⁸¹ Dies ist insofern von Bedeutung, als der Stadtrat Urs Pauli aus ebendiesem Grund erst viel später, am 18. Mai 2017, mit sofortiger Wirkung freistellte und einen Tag später Strafanzeige erstattete.¹⁵⁸² Laut STRB Nr. 664 vom 30. August 2017 erlangte VTE Filippo Leutenegger von den Vorwürfen indessen nicht bereits im Oktober 2016 Kenntnis; die fragliche anonyme E-Mail sei ihm gar nie zugegangen. Von den Vorwürfen rund um das Dienstfahrzeug von Urs Pauli habe er erst *«im Verlaufe des Mai 2017 aufgrund von Hinweisen und eigenen Recherchen»* erfahren.¹⁵⁸³ Nachweise dafür, dass Filippo Leutenegger von der anonymen E-Mail vom Oktober 2016 Kenntnis hatte, sind von der Untersuchung der PUK ERZ nicht zu Tage gefördert worden. Ein verzögertes Handeln konnte in diesem Zusammenhang nicht festgestellt werden.

869

Der SoKo ERZ wurde die anonyme E-Mail vom 24. Oktober 2016 anlässlich der Sitzung vom 7. November 2016 zur Kenntnis gebracht.¹⁵⁸⁴ Wie mit der in der E-Mail enthaltenen Andeutung betreffend eine nicht regelkonforme Verwendung des Dienstwagens durch Urs

870

¹⁵⁷⁸ Vgl. Beilage 2 zu STRB Nr. 544 vom 28. Juni 2017.

¹⁵⁷⁹ STRB Nr. 664 vom 30. August 2017.

¹⁵⁸⁰ STRB Nr. 44 vom 23. Januar 2019.

¹⁵⁸¹ Anonyme E-Mail vom 24. Oktober 2016.

¹⁵⁸² Strafanzeige gegen Urs Pauli vom 19. Mai 2017; Medienmitteilung vom 22. Mai 2017; STRB Nr. 388 vom 18. Mai 2017.

¹⁵⁸³ STRB Nr. 664 vom 30. August 2017, S. 2 f.

¹⁵⁸⁴ Protokoll der 10. Sitzung der SoKo ERZ vom 7. November 2016, S. 22.

Pauli verfahren wurde, hat keinen Eingang in die Berichte der SoKo ERZ gefunden. Der in der E-Mail ebenfalls enthaltene Hinweis, dass kritische Mitarbeitende von ERZ mit einem Maulkorb aus dem Amt gedrängt worden seien, führte demgegenüber dazu, dass die SoKo ERZ die Abgänge und Anpassungen an den Organigrammen von ERZ seit 2008 näher prüfte.¹⁵⁸⁵

6. Weitere Hinweise und Massnahmen gegenüber Urs Pauli

6.1 Weitere Hinweise

Der PUK ERZ sind zwei weitere Hinweise – ein anonymer und ein personalisierter – bekannt, die beim TED eingingen und auf Verfehlungen von ERZ hinwiesen.¹⁵⁸⁶ Wann genau diese beiden Schreiben das TED erreichten, und wer dort zu welchem Zeitpunkt Kenntnis von ihnen genommen hat, liess sich im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht abschliessend feststellen. Das erste Schreiben ist weder vom Absender datiert, noch findet sich darauf ein Eingangsstempel des TED. Vom Departementssekretär wurde der fehlende Eingangsstempel zuerst damit erklärt, dass diese Nachricht das TED per E-Mail erreicht habe.¹⁵⁸⁷ Als die PUK ERZ die entsprechende E-Mail verlangte, wurde ihr mitgeteilt, dass diese nicht auffindbar sei und das Schreiben wohl doch auf anderem Weg zum TED gekommen sein müsse. Die Speicherung auf dem Laufwerk des Departementssekretariats sei am 6. Juni 2017 erfolgt.¹⁵⁸⁸ Über den tatsächlichen Eingang beim TED ist mit dem Datum der elektronischen Speicherung des Dokuments gar nichts gesagt, weshalb das effektive Eingangsdatum des Schreibens unklar bleibt. Was die auf dem Schreiben angebrachten handschriftlichen Vermerke zu einzelnen Vorwürfen («stimmt», «stimmt?») betrifft, konnten weder der Departementssekretär noch VTE Filippo Leutenegger sagen, von wem diese stammen und wann sie angebracht wurden.¹⁵⁸⁹

871

¹⁵⁸⁵ SoKo ERZ: Synthesebericht, S. 13 f.

¹⁵⁸⁶ Undatiertes Schreiben mit Pseudonym B. Hüther; Schreiben Mitarbeiter ERZ.

¹⁵⁸⁷ EV PUK ERZ des Departementssekretärs II, Zeilen 65–69.

¹⁵⁸⁸ E-Mail Departementssekretär an PUK ERZ vom 14. November 2019; Eigenschaften Dokument mit Pseudonym B. Hüther.

¹⁵⁸⁹ EV PUK ERZ von Filippo Leutenegger, Zeilen 1271–1277; EV PUK ERZ des Departementssekretärs II, Zeilen 70–77.

Mängel in der Dokumentation lassen sich auch in Bezug auf ein vom 7. Juni 2017 datierendes Schreiben feststellen, das auf weitere Verfehlungen hinwies.¹⁵⁹⁰ Auch auf diesem Schreiben sucht man vergeblich nach einem Eingangsstempel. Es findet sich darauf lediglich der handschriftliche Vermerk «3. Juli 2017 Erste Kenntnis VTE». Filippo Leutenegger hat bestätigt, dass er diesen Vermerk auf dem Schreiben angebracht habe.¹⁵⁹¹ Wie er damals auf das Schreiben reagierte, konnte er bei der Einvernahme durch die PUK ERZ aber nicht mehr sagen. Man habe das aber sicher «aufgenommen und einen Auftrag ausgelöst».¹⁵⁹² Weiterbehandelt habe es dann wohl der Departementssekretär.¹⁵⁹³ Dieser wiederum erklärte, der Verfasser habe ihm das Schreiben im Rahmen eines Gesprächs im Sommer 2017 übergeben, woraufhin er das Schreiben Filippo Leutenegger zur Kenntnis gebracht habe.¹⁵⁹⁴

872

Die Rückverfolgbarkeit, wie mit den fraglichen Schreiben verfahren wurde, erweist sich damit als lückenhaft. Es lässt sich zum heutigen Zeitpunkt auch nicht mehr feststellen, ob und welche Massnahmen der VTE aufgrund dieser beiden Hinweise in die Wege leitete.

873

6.2 Massnahmen gegenüber Urs Pauli

Zu berücksichtigen ist, dass beide vorstehend genannten Schreiben in eine Zeit fallen, in der sich im Zusammenhang mit ERZ verschiedene Ereignisse aneinanderreihen. Am 18. Mai 2017 wurde der frühzeitige Altersrücktritt von Urs Pauli bekannt gegeben, und er wurde mit sofortiger Wirkung freigestellt.¹⁵⁹⁵ Am 19. Mai 2017 reichte der Stadtrat Strafanzeige gegen Urs Pauli ein.¹⁵⁹⁶ Diese Massnahmen standen im Zusammenhang mit den Vorwürfen rund um das Dienstfahrzeug von Urs Pauli. Gegenüber der GPK hat Filippo Leutenegger angegeben, die «Sache mit dem Dienstwagen» sei bei der Prüfung der Spesenabrechnungen von Urs Pauli zu Tage getreten.¹⁵⁹⁷

874

Am 24. Mai 2017 wurde die Staatsanwaltschaft vom Stadtrat mündlich und am 26. Mai 2017 schriftlich über Hinweise auf das Vorhandensein der sogenannten «schwarzen Kasse» informiert.¹⁵⁹⁸ Den Hinweis auf die Kasse hatte Filippo Leutenegger seinen Angaben zufolge

875

¹⁵⁹⁰ Schreiben Mitarbeiter ERZ vom 7. Juni 2016.

¹⁵⁹¹ EV PUK ERZ von Filippo Leutenegger, Zeilen 723–728.

¹⁵⁹² EV PUK ERZ von Filippo Leutenegger, Zeilen 713–719.

¹⁵⁹³ EV PUK ERZ von Filippo Leutenegger, Zeilen 716–722.

¹⁵⁹⁴ EV PUK ERZ des Departementssekretärs II, Zeilen 92–125.

¹⁵⁹⁵ STRB Nr. 388 vom 18. Mai 2017.

¹⁵⁹⁶ Strafanzeige vom 19. Mai 2017.

¹⁵⁹⁷ Protokoll GPK Nr. 105 vom 10. Juli 2017, Trkt. 3, S. 4.

¹⁵⁹⁸ Strafanzeige gegen Urs Pauli; zusätzliche Erkenntnisse vom 26. Mai 2017.

von Urs Paulis Stellvertreter erhalten.¹⁵⁹⁹ Die Kasse wurde in der Folge von der Staatsanwaltschaft sichergestellt und Urs Pauli vom Stadtrat am 7. Juni 2017 fristlos entlassen.¹⁶⁰⁰ In derselben Zeit erfuhr der Stadtrat auch, dass sieben weitere Kadermitarbeitende über je ein Dienstfahrzeug verfügt haben sollen, das sie für private Zwecke nutzen konnten. Diesbezüglich wurde die Strafanzeige am 15. Juni 2017 ergänzt.¹⁶⁰¹

6.3 Umgang mit den weiteren Hinweisen

Aufgrund der unter N 871 ff. beschriebenen Umgangs mit den weiteren beim TED eingegangenen Hinweisen lässt sich weitgehend nicht feststellen, ob, und falls ja, welchen Einfluss diese Hinweise auf die vom Stadtrat getroffenen Massnahmen hatten. Im Hinblick auf den in einem der Schreiben enthaltenen Vorwurf, die Werkstattbetriebe betrieben ein geheimes, auf Namen von Mitarbeitenden des Betriebes lautendes Konto, ist aktenkundig, dass am 16. Juni 2017 im TED ein Gespräch mit verschiedenen Personen stattfand, darunter der damalige Leiter Werkstattbetriebe. Die Staatsanwaltschaft wurde am 30. Juni 2017 über das Konto informiert.¹⁶⁰² Filippo Leutenegger erklärte gegenüber der GPK, diese Schritte seien aufgrund von «Insider-Informationen» in die Wege geleitet worden.¹⁶⁰³ Es ist naheliegend, dass sich dieser Ausdruck auf den anonymen Hinweis bezieht, der am 6. Juni 2017 auf dem Laufwerk des Departementssekretariats gespeichert worden war. Ob der Hinweis später an die AU Poledna weitergeleitet wurde, ist nicht bekannt.

876

Was das vom 7. Juni 2017 datierende Schreiben betrifft, ist demgegenüber aktenkundig, dass eine Weiterleitung an die AU Poledna unterblieben ist. Der Departementssekretär hat erklärt, er habe sich dagegen entschieden, das Schreiben an Prof. Dr. Tomas Poledna zu übergeben. Letzterer wurde in der gleichen Zeit, am 28. Juni 2017, mit der Durchführung der AU beauftragt. Begründet hat der Departementssekretär seinen Entscheid damit, dass es im Schreiben – abgesehen von drei zentralen Punkten, die Teil des Auftrages von Prof. Dr. Poledna gewesen seien – zu wenig konkrete und verwertbare Hinweise gegeben habe. Ausserdem habe der Verfasser gewollt, dass das Dokument vertraulich behandelt werde. Vor der PUK ERZ räumte der Departementssekretär ein, dass es rückblickend wohl

877

¹⁵⁹⁹ Protokoll GPK Nr. 105 vom 10. Juli 2017, Trkt. 3, S. 5.

¹⁶⁰⁰ Medienmitteilung zur Entlassung von Urs Pauli vom 9. Juni 2017.

¹⁶⁰¹ Ergänzung der Strafanzeige vom 15. Juni 2017 («Weitere Dienstfahrzeuge ERZ»).

¹⁶⁰² Protokoll ERZ-Untersuchung vom 16. Juni 2017; Schreiben Departementssekretär an Staatsanwaltschaft vom 30. Juni 2017.

¹⁶⁰³ Protokoll GPK Nr. 105 vom 10. Juli 2017, Trkt. 3, S. 8.

ein Fehler gewesen sei, dieses Dokument nicht an Prof. Dr. Tomas Poledna weiterzuleiten.¹⁶⁰⁴

Tatsächlich ist nicht nachvollziehbar, weshalb eine Weiterleitung des Dokuments an Prof. Dr. Tomas Poledna unterblieben ist. Damit wurde die Beurteilung der Stichhaltigkeit der darin enthaltenen Vorwürfe nicht dem Untersuchungsführer überlassen, sondern vom TED gewissermassen vorweggenommen. Das Argument der Vertraulichkeit vermag in diesem Zusammenhang keinesfalls zu überzeugen: Man hätte diesbezüglich erneut Rücksprache mit dem Verfasser nehmen oder eine anonymisierte Fassung des Schreibens weiterleiten können. Nach Kenntnisstand der PUK ERZ wurde Prof. Dr. Tomas Poledna ferner auch über das Schreiben vom Juni 2017 nicht in Kenntnis gesetzt. Dass der Leiter der AU in dieser Hinsicht vom TED nicht vollständig dokumentiert wurde, erweist sich im Hinblick auf eine lückenlose Aufarbeitung der Ereignisse als problematisch.

Insgesamt lässt sich sagen, dass beim TED bezüglich der Dokumentation der eingegangenen Hinweise und des damit verbundenen Vorgehens Mängel auszumachen sind. Dies macht es rückblickend schwierig festzustellen, wie zeitnah auf die Hinweise reagiert wurde, und die Reaktionen zu beurteilen. Verständlicherweise können sich die involvierten Personen heute nicht mehr im Einzelnen an die damaligen Abläufe erinnern. Ihre Aussagen vermitteln vielmehr zumindest rückblickend betrachtet den Eindruck, dass man zeitweise den Überblick verloren hatte, was angesichts der Vielzahl der Ereignisse nicht wirklich überrascht. Gerade in einer solchen Situation wäre eine saubere Aktenführung von zentraler Bedeutung, um den Überblick über die Situation zu behalten und eine lückenlose Aufarbeitung sicherzustellen. Festzustellen ist schliesslich auch, dass die Weiterleitung relevanter Aktenstücke an Prof. Dr. Tomas Poledna nicht lückenlos erfolgt ist.

7. Strafverfahren

Wie gezeigt, informierte der Stadtrat die Staatsanwaltschaft im Laufe der Zeit über verschiedene Sachverhalte, die von strafrechtlicher Relevanz sein könnten. Am 19. Mai 2017 erstattete das TED, vertreten durch Filippo Leutenegger, Strafanzeige gegen Urs Pauli wegen ungetreuer Amtsführung im Zusammenhang mit dem Dienstfahrzeug.¹⁶⁰⁵ Auch über die schwarze Kasse und das bei den Werkstattbetrieben geheim geführte Konto wurde die

¹⁶⁰⁴ EV PUK ERZ des Departementssekretärs II, Zeilen 92–125.

¹⁶⁰⁵ Strafanzeige vom 19. Mai 2017.

Staatsanwaltschaft in der Folge informiert.¹⁶⁰⁶ Der Umstand, dass nebst Urs Pauli offenbar sieben weitere Kadermitarbeiter über Dienstfahrzeuge verfügten, welche sie für private Zwecke nutzen konnten, wurde der Staatsanwaltschaft am 15. Juni 2017 zur Kenntnis gebracht. Am 2. Oktober 2017 folgte schliesslich eine weitere Strafanzeige im Zusammenhang mit den Dienstfahrzeugen.¹⁶⁰⁷

Im Zusammenhang mit einer möglichen strafrechtlichen Relevanz der Verletzung der Submissionsvorschriften ist kein aktives Handeln des Stadtrats erkennbar. Weder nach Vorliegen des Revisionsberichts der ZFK noch nach dem Bericht der AU Stokar + Partner erkannte man beim Stadtrat Anhaltspunkte für strafrechtlich relevante Verhaltensweisen. Über die Verletzung der Submissionsvorschriften im Zusammenhang mit den Inhouse-Vergaben an die RBAG wurde die Staatsanwaltschaft schliesslich erst auf eine entsprechende Anfrage ihrerseits hin informiert.¹⁶⁰⁸

881

8. Administrativuntersuchung von Prof. Dr. Tomas Poledna

Ende Juni 2017 sah sich der Stadtrat veranlasst, auf Antrag des VTE eine externe Administrativuntersuchung in Auftrag zu geben. Mit deren Durchführung wurde Prof. Dr. Tomas Poledna beauftragt. Begründet wurde der Entscheid für die Administrativuntersuchung damit, dass nach Entdeckung des Geschäftsautos von Urs Pauli und der ausserhalb der Bücher geführten Kasse nicht mehr von singulären Verstössen ausgegangen werden konnte. Aufgrund der *«kaum überblickbare[n] Anzahl von weiteren, teilweise krassen Verfehlungen und Rechtsverstösse»* könne nicht ausgeschlossen werden, *«dass noch weitere Regelverletzungen unaufgedeckt geblieben sind»*. Nur eine umfassende Untersuchung vermöge vor diesem Hintergrund Transparenz zu schaffen.¹⁶⁰⁹ Anders als in der ersten von Stokar + Partner geführten Administrativuntersuchung sollte nunmehr die gesamte Dienstabteilung ERZ im Fokus stehen, und zwar während der Amtsperioden der Direktoren Gottfried Neuhold und Urs Pauli. Gemäss Auftrag waren in die Untersuchung nunmehr auch der Stadtrat, die VTE (Kathrin Martelli, Martin Waser, Ruth Genner, Filippo Leutenegger), deren

882

¹⁶⁰⁶ Strafanzeige gegen Urs Pauli; zusätzliche Erkenntnisse vom 26. Mai 2017; Schreiben betr. Untersuchung ERZ. Werkstätten Wallisellen vom 30. Juni 2017.

¹⁶⁰⁷ Schreiben betr. weitere Dienstfahrzeuge ERZ vom 15. Juni 2017; Ergänzung vom 2. Oktober 2017 zur Strafanzeige vom 19. Mai 2017.

¹⁶⁰⁸ Schreiben betr. Auftragsvergaben vom 12. Juni 2017.

¹⁶⁰⁹ STRB Nr. 544 vom 28. Juni 2017.

Führungsverhalten und Führungsverantwortung, das Departementssekretariat sowie allfällige weitere relevante Schnittstellen miteinzubeziehen.¹⁶¹⁰

Die Administrativuntersuchung ist ein Instrument der Aufsicht, das es erlaubt, Vorkommnisse und Abläufe in einer Verwaltungseinheit durch eine unabhängige Instanz umfassend zu untersuchen.¹⁶¹¹ Rechtliche Regeln für solche Untersuchungen existieren nur beim Bund, während weder der Kanton noch die Stadt Zürich die Durchführung von Administrativuntersuchungen gesetzlich regeln. Unbestritten ist, dass eine Administrativuntersuchung durch verwaltungsinterne oder -externe Personen durchgeführt werden kann. Zentral für die Durchführung einer Administrativuntersuchung ist, dass die Unbefangenheit der Verfahrensleitung umfassend gewährleistet ist, was bei einer externen Verfahrensleitung grundsätzlich in höherem Masse der Fall sein dürfte.¹⁶¹²

Mit Blick auf die zu gewährleistende Unabhängigkeit war der Entscheid des Stadtrats, die Administrativuntersuchung durch eine verwaltungsexterne Person durchführen zu lassen, sicher richtig. Auch dürfte die Durchführung durch eine interne Person allein aufgrund des Umfangs des Auftrags ausser Betracht gefallen sein, da nicht davon auszugehen ist, dass die für die Bewältigung einer solchen Untersuchung notwendigen Kapazitäten vorhanden gewesen wären. Trotz des Entscheids für eine externe Person drängen sich mit Blick auf die Unabhängigkeit der Untersuchung aber einige Bemerkungen auf.

Zudem wurde mit Prof. Dr. Tomas Poledna eine Person beauftragt, die bereits zuvor in anderer Sache mit ERZ befasst gewesen war: Im März 2011 hatte er ein Gutachten zu Fragen erstellt, die im Zusammenhang mit dem LGZ und dem dort geplanten Stromverkauf von ERZ an OIZ bzw. der Rolle von ewz standen.¹⁶¹³ Ein Ersuchen der PUK ERZ an den Stadtrat um Herausgabe allfälliger weiterer von Prof. Dr. Tomas Poledna für das ERZ erstatteten Gutachten / Einschätzungen oder dergleichen blieb erfolglos.¹⁶¹⁴ Der PUK ERZ wurde mitgeteilt, dass nach den von ERZ übermittelten Informationen keine weiteren Gutachten von Prof. Dr. Poledna vorhanden seien.¹⁶¹⁵ Konkrete Anhaltspunkte für eine gewichtige Vorbefassung des Untersuchungsleiters mit ERZ liegen somit nicht vor. Überraschend

¹⁶¹⁰ STRB Nr. 544 vom 28. Juni 2017: Beilage 2 zu STRB Nr. 544 vom 28. Juni 2017.

¹⁶¹¹ Bernhard Rüdy, Administrativuntersuchungen und ihre dienstrechtlichen Konsequenzen, publiziert in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht [SVVOR] – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2012.

¹⁶¹² Bernhard Rüdy, Administrativuntersuchungen und ihre dienstrechtlichen Konsequenzen, publiziert in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht [SVVOR] – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2012.

¹⁶¹³ Rechtsgutachten zum Stromverkauf ERZ an OIZ vom 25. März 2011.

¹⁶¹⁴ Schreiben Nr. 22 an Stadtrat vom 5. Oktober 2019.

¹⁶¹⁵ E-Mail Departementssekretär vom 29. Oktober 2019.

ist allerdings, dass dem Stadtrat gemäss übereinstimmenden Auskünften von Filippo Leutenegger, Corine Mauch und dem Rechtskonsulenten das erwähnte Gutachten von Prof. Dr. Tomas Poledna nicht bekannt war.¹⁶¹⁶ Dieser Umstand spricht nicht eben dafür, dass der Mandatierung vertiefte Abklärungen zu einer allfälligen Vorbefassung vorausgegangen waren.

Der Stadtrat bildete unter Berufung auf Art. 4 GeschO StR eine Delegation, um den Gang der Administrativuntersuchung zu begleiten.¹⁶¹⁷ Mitglieder der Delegation waren Stadtpräsidentin Corine Mauch, die Stadträte Gerold Lauber und Filippo Leutenegger, der Departementssekretär des TED, der damalige Rechtskonsulent und dessen damaliger Stellvertreter.¹⁶¹⁸ Art. 4 GeschO StR sieht vor, dass der Stadtrat zur Vorberatung von Geschäften aus seiner Mitte Delegationen bestellen kann. Ob es sich beim Departementssekretär des TED um eine Person «aus der Mitte» des Stadtrats handelt, sei dahingestellt.¹⁶¹⁹ Die so zusammengesetzte «Delegation ERZ» fungierte gewissermassen als Bindeglied zwischen Untersuchungsleiter und Stadtrat. Ihr sollten insbesondere die vom Stadtrat im Verlauf der Untersuchung zu beurteilenden Fragen und Anträge «zur Prüfung, Diskussion und Entscheidungsvorbereitung» vorgelegt werden. Nebst dieser eigentlichen Vorberatung werden als weitere Aufgaben der Delegation dann unter anderem genannt: «Diskussion und Erstellen eines konkreten Fragenkatalogs mit dem Untersuchungsleiter», «Priorisierung von Untersuchungsbereichen», «Priorisierung von Fragestellungen» und «Ergänzungen der Namensliste für zu befragende Personen und allfällige Priorisierung in Absprache mit dem Untersuchungsleiter».¹⁶²⁰ Damit war die Delegation mit Aufgaben und Befugnissen ausgestattet, die weit über eine blossе Vorberatung für die erforderlichen stadträtlichen Entscheide hinausgingen und mithin auch steuernden Charakter aufweisen. Wie weit eine solche Steuerung dann faktisch erfolgt ist, lässt sich im Nachhinein nur schwer beurteilen. Corine Mauch beteuerte vor der PUK ERZ, man habe dem Untersuchungsleiter im Rahmen des Auftrages freie Hand gelassen. Es sei dem Stadtrat wichtig gewesen, eine wirklich unabhängige Person zu haben, um sich vor dem Vorwurf eines Gefälligkeitsgutachtens zu schützen. Ihre

¹⁶¹⁶ EV PUK ERZ von Filippo Leutenegger, Zeilen 824–833; EV PUK ERZ von Corine Mauch, Zeilen 839–843.

¹⁶¹⁷ STRB Nr. 544 vom 28. Juni 2017.

¹⁶¹⁸ Beilage 3 zu STRB Nr. 544 vom 28. Juni 2017.

¹⁶¹⁹ Der Darstellung des Stadtrats zufolge werden auch in anderen Delegationen des Stadtrats Angestellte als ständige Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung – ohne Stimmrecht – eingebunden, um auf das Verwaltungswissen unmittelbar zu- und zurückgreifen zu können. Er verweist in diesem Zusammenhang auf Art. 30 lit. a STRB DGA, nach dem das Departementssekretariat GUD das Sekretariat der Umweltdelegation des Stadtrats führt (Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 890).

¹⁶²⁰ Beilage 3N zu STRB Nr. 544 vom 28. Juni 2017.

Haltung sei stets gewesen, dass alles schonungslos aufgearbeitet werden müsse. Der Rechtskonsulent betonte, ein wichtiger Punkt bei der Auswahl des Untersuchungsleiters sei dessen Standfestigkeit gegen Einflussnahmen gewesen. Prof. Dr. Tomas Poledna habe selbst bekräftigt, dass dies bei ihm der Fall sei.¹⁶²¹ Auch einem Sitzungsprotokoll der Delegation ERZ ist zu entnehmen, dass die Delegation «*auf den Gang der Untersuchung keinen Einfluss nehmen*» wolle.¹⁶²²

Diese Absicht mag durchaus so bestanden haben. Es ist aber dennoch darauf hinzuweisen, dass die Unbefangenheit der Ermittlung durch eine enge Begleitung des Auftraggebers, wie hier vorliegend angelegt, zumindest potenziell gefährdet wird. Im vorliegenden Fall hat das auch und gerade deshalb zu gelten, weil die Klärung von Führungsverantwortung und Führungsverhalten der Mitglieder des Stadtrats sowie des Departementssekretariats Gegenstand der Untersuchung bilden sollten. Dass der Stadtrat als Auftraggeber gleichzeitig Objekt der Untersuchung bildet, ist eine bereits suboptimale Ausgangslage. Dass in der Delegation, die durchaus steuernden Einfluss auf Untersuchung hätte nehmen können, namentlich mit Filippo Leutenegger und dem Departementssekretär dann auch noch Personen Einsitz nahmen, die von den Ermittlungen direkt betroffen sein konnten, verschärft die ohnehin problematische Ausgangslage zusätzlich. Beim Departementssekretär kommt darüber hinaus noch dazu, dass dieser im untersuchungsrelevanten Zeitraum nicht als Departementssekretär des TED, sondern davor von Anfang 2000 bis Ende 2003 auch als Leiter Rechtsdienst Hagenholz bei ERZ tätig war.¹⁶²³ Der Stadtrat macht in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht geltend, die Einsitznahme des Departementssekretärs in die Delegation habe sich aufgedrängt, um einen ungehinderten Informationsfluss und eine effiziente Aktenherausgabe gewährleisten zu können. Eine andere Organisation sei aus rein praktischen Gründen gar nicht möglich gewesen, da keine andere Person die notwendigen Kenntnisse gehabt habe, den Untersuchungsleiter mit den nötigen Akten zu bedienen.¹⁶²⁴ Auch die PUK ERZ anerkennt, dass es sich beim Departementssekretär um einen zentralen Wissensträger im Zusammenhang mit ERZ handelt. Zu bedauern ist, dass in der gesamten Stadtverwaltung offenbar lediglich eine Person existierte, die über hinreichende Kenntnis der Dienstabteilung verfügte, um dem externen Untersuchungsleiter die erforderlichen Informationen zugänglich zu machen. Die Aufgaben des Departementssekretärs in

¹⁶²¹ EV PUK ERZ von Corine Mauch, Zeilen 933–937, 957–962, 1001–1004 und 1047–1050.

¹⁶²² Sitzungsprotokoll Delegation ERZ vom 22. August 2017.

¹⁶²³ EV AU Poledna des Departementssekretärs, Frage 1.

¹⁶²⁴ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 890.

der Delegation gingen offenbar auch über das bloße Zurverfügungstellen von Informationen hinaus. So war er trotz seiner mehrfachen Berührungspunkte mit dem Untersuchungsgegenstand beispielsweise direkt in die Formulierung des Untersuchungsauftrags involviert¹⁶²⁵ und erarbeitete erste Namenslisten mit möglichen einzuvernehmenden Personen zuhänden des Untersuchungsleiters.¹⁶²⁶ Stadtpräsidentin Corine Mauch erklärte dazu, man habe sich intensiv überlegt, ob der Departementssekretär Teil der Delegation ERZ sein könne, sei aber zum Schluss gekommen, dass es bei einem derartigen Know-how-Träger vertretbar sei, diesen in die Delegation aufzunehmen. Auch sei er als höchst vertrauenswürdige Person eingeschätzt worden. Man sei deshalb so verblieben, dass er von sich aus in den Ausstand treten sollte, wenn ihm dies – auch zum eigenen Schutz – erforderlich erscheinen sollte.¹⁶²⁷ Ob eine solche Situation eintraf, ist der PUK ERZ nicht bekannt.

Was die Gewährleistung möglichst weitgehender Unabhängigkeit betrifft, war die Begleitung der Administrativuntersuchung vom Stadtrat insgesamt nicht optimal angelegt. Zwar dürfen an die Unabhängigkeit einer Administrativuntersuchung wohl keine überhöhten Anforderungen gestellt werden. Auch dürfte es je nach Sachlage nicht einfach sein, Wissens-träger in geeigneter Form in eine solche Untersuchung einzubinden, ohne die Unabhängigkeit der Untersuchung zu kompromittieren. Aber spätestens dann, wenn solche Wissens-träger auch Objekt der Untersuchung sind, wird eine enge Einbindung in die Untersuchungsführung problematisch. Bei dieser Ausgangslage verliert das Untersuchungsergebnis einen Teil seiner Glaubwürdigkeit, unabhängig davon, ob es letztlich zu einer Beeinflussung der Untersuchung kommt oder eine solche nachweisbar ist. Unregelmässigkeiten – wie beispielsweise die unvollständige Weiterleitung relevanter Aktenstücke – erhalten so stets einen schalen Beigeschmack, selbst wenn ihnen möglicherweise lediglich ein Versehen und keine beabsichtigte Einflussnahme zugrunde liegt. Beim Entscheid des Stadtrats, auf die von Prof. Dr. Tomas Poledna angeregte betriebswirtschaftlich-organisatorische Untersuchung von ERZ zu verzichten, bleibt zudem die Frage im Raum stehen, ob die Gründe für den Verzicht wirklich, wie angeführt, rein finanzieller und zeitlicher Natur waren.¹⁶²⁸

Im Rahmen einer Administrativuntersuchung muss die Gefahr einer Informationssteuerung besonders im Auge behalten werden. Im staatsorganisatorischen Kontext gehört diese Steuerung oftmals bis zu einem gewissen Grad zum Zusammenspiel der verschiedenen Organe. Prof. Dr. Tomas Poledna bringt diese Problematik mit Blick auf die Vorkommnisse

¹⁶²⁵ Beilage 2 zu STRB Nr. 544 vom 28. Juni 2017 mit Kürzel des Departementssekretärs.

¹⁶²⁶ Sitzungsprotokolle Delegation ERZ vom 4. Juli 2017 und vom 22. August 2017.

¹⁶²⁷ EV PUK ERZ von Corine Mauch, Zeilen 849–863.

¹⁶²⁸ Vgl. AU Poledna FN 18 und N 70; EV PUK ERZ von Filippo Leutenegger, Zeilen 795–803.

bei ERZ folgendermassen auf den Punkt: «*Schliesslich ist mir ein Hang zu Intransparenz, Zurückhaltung von wesentlichen Informationen bis hin zu Lügen aufgefallen. Im Verlauf der Befragungen musste ich mehrmals vertieft nachfragen, bis ich alle nötigen Informationen erhielt. Die Informationsflüsse ERZ–TED–Stadtrat–Gemeinderat–Stimmberechtigte werden auf jeder Stufe stark gesteuert. Dies ist sicherlich zum Teil nötig, kann zum Teil jedoch im hier angetroffenen Ausmass eine mögliche Ursache für die angetroffenen Missstände gewesen sein.*»¹⁶²⁹ Bemerkenswert an dieser Aussage ist, dass Prof. Dr. Tomas Poledna eine Steuerung auf jeder Stufe feststellte, also nicht nur bei ERZ. Sie macht deutlich, dass die Einflussnahme auf Informationsflüsse einerseits Missstände vertuschen und begünstigen, andererseits aber auch die Aufklärung und Aufarbeitung ebendieser Missstände erschweren kann.

Vor diesem Hintergrund erfordert der Entscheid, in welcher Art und von welchen Personen eine Administrativuntersuchung begleitet wird, eine besondere Sensibilität. Der Entscheid des Stadtrats, die AU Poledna mit einem Gremium zu begleiten, dem weitgehende Befugnisse zukommen, und dieses Gremium mit Personen zu besetzen, deren Verantwortlichkeiten es in der Untersuchung zu klären gilt, lässt eine solche Sensibilität nach Auffassung der PUK ERZ vermissen. Der Stadtrat teilt diese Auffassung nicht. Seiner Ansicht nach sei die Unabhängigkeit des Gremiums dadurch gewährleistet gewesen, dass der damalige stellvertretende Rechtskonsulent bewusst als unabhängiger Geschäftsführer der Delegation eingesetzt worden sei.¹⁶³⁰ Es ist richtig, dass der damalige stellvertretende Rechtskonsulent als «Geschäftsstelle der Delegation ERZ» bezeichnet wurde. Der Vorsitz der Delegation kam Stadtpräsidentin Corine Mauch zu.¹⁶³¹ Welche Aufgaben der damalige stellvertretende Rechtskonsulent in seiner Rolle – nebst der Führung eines Beschlussprotokolls an den Sitzungen der Delegation – wahrzunehmen hatte, ergibt sich aber weder aus STRB Nr. 544 vom 28. Juni 2017, mit dem die Durchführung der Administrativuntersuchung beschlossen wurde, noch aus dessen Beilagen 2 und 3, mit denen der Untersuchungsgegenstand konkretisiert und die stadträtliche Delegation ERZ eingesetzt wurde oder aus den Sitzungsprotokollen der Delegation ERZ.¹⁶³² Laut Stadtrat sei der Geschäftsführer nicht nur mit der Führung des Beschlussprotokolls, sondern auch mit «*der wichtigen Aufgabe der*

890

¹⁶²⁹ AU Poledna, N 846.

¹⁶³⁰ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, N 890.

¹⁶³¹ Beilage 3 zu STRB Nr. 544/2017.

¹⁶³² STRB Nr. 544/2017 und dazugehörige Beilagen 2 und 3.

Erstellung der Traktandenliste und der Beratung im Rahmen der Delegation» betraut gewesen. Dadurch werde die Problematik aus Sicht des Stadtrats deutlich entschärft.¹⁶³³

Diese Ausgangslage ist auch deshalb problematisch, weil die Leitung einer Administrativuntersuchung systembedingt darauf angewiesen ist, von der auftraggebenden Verwaltungseinheit vollständig dokumentiert zu werden. Eigene Handlungsmöglichkeiten kommen ihr diesbezüglich nicht zu. Will sie an die relevanten Beweismittel gelangen, hat sie bei der Verwaltung darum zu ersuchen und muss sich darauf verlassen können, dass sie die Akten vollständig ausgehändigt erhält bzw. dass im Falle der Rückmeldung, es existierten keine Akten, diese Information tatsächlich auch zutrifft. Ausserdem können Aktenstücke nur dann verlangt werden, wenn deren Existenz zumindest vermutet werden kann. Der Departementssekretär hat die Problematik der Aktenherausgabe an Prof. Dr. Tomas Poledna wie folgt beschrieben: *«Alles, was vorhanden war, hat er erhalten. Und wenn er natürlich nicht wusste, dass es Dokumente gibt, dann konnte er sie nicht verlangen.»¹⁶³⁴*

891

Das rein reaktive Tätigwerden der Verwaltungsbehörde bei der Aktenherausgabe birgt die Gefahr, dass untersuchungsrelevante Informationen selektiv und bewusst zurückgehalten werden können, ohne dass dies für die Untersuchungsleitung erkennbar ist. Sie kann umgekehrt auch dazu führen, dass umfangreiche Abklärungen getätigt werden, welche sich in Kenntnis eines bestimmten Aktenstücks erübrigt hätten. Diese Problematik lässt sich anhand des folgenden Beispiels illustrieren: Im Bericht der AU Poledna finden sich umfangreiche Ausführungen zur These, dass man im ERZ spätestens seit 2007 in Kenntnis über die Entwicklungen im Submissionsrecht (z. B. Teckalrechtsprechung¹⁶³⁵) sein sollte: *«Dies hätte sowohl den involvierten Juristen wie der GL des ERZ schon bei der Gründung der RBAG bewusst sein müssen [...]»¹⁶³⁶*. Daraus zieht der Bericht den Schluss, dass erst 2016 eine effektive Auseinandersetzung stattgefunden habe. Die Ermittlungen der PUK ERZ haben indessen ein Rechtsgutachten aus dem Jahre 2010 zutage gefördert. Dieses zeigt auf, dass der GL ERZ die Problematik bereits 2010 bekannt war und an einer GL-Sitzung abgehandelt wurde.¹⁶³⁷ Eine proaktive Herausgabe dieses Gutachtens hätte dem Untersuchungsleiter in diesem Fall wohl einigen Aufwand erspart.

892

¹⁶³³ Stellungnahme des Stadtrats vom 28. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 890.

¹⁶³⁴ EV PUK ERZ des Departementssekretärs II, Zeilen 608–609.

¹⁶³⁵ Vgl. zur Problematik unter N 633 ff. dieses Berichts.

¹⁶³⁶ AU Poledna, N 383.

¹⁶³⁷ ERZ GL-Protokoll vom 13. Oktober 2010.

Ein weiterer für die PUK ERZ nicht nachvollziehbarer Aspekt der AU Poledna ist die Nichtbefragung der zwei nach einander für das LGZ zuständigen ERZ-GL-Mitglieder durch den Untersuchungsleiter. Nebst ehemaligen und amtierenden Stadtratsmitgliedern und zahlreichen aktiven und ehemaligen Angestellten des ERZ auf jeglicher Führungsstufe wurden auch Drittpersonen mit Verbindungen zum ERZ befragt. Von der GL ERZ wurden bis auf die zwei genannten ehemaligen Mitglieder alle seit 2002 berufenen Mitglieder befragt. Auffällig dabei ist die Tatsache, dass die zwei nicht befragten GL-Mitglieder unter anderen auch demjenigen Geschäftsbereich vorstanden, dem der Bau des LGZ, zugeordnet war. Die Verfehlungen rund um dieses Projekt hatten bekanntlich den Stein ins Rollen gebracht und stellten einen zentralen Untersuchungspunkt der AU Poledna dar. Warum diese zwei nach Meinung der PUK ERZ wichtigen Personen im Rahmen der AU Poledna nicht befragt wurden, ist nicht nachvollziehbar. Der Stadtrat erklärt, diese Frage auch aufgeworfen zu haben. Er habe aber in keiner Weise Einfluss auf die Untersuchung nehmen und dem Untersuchungsleiter nicht vorschreiben wollen, welche Personen er zu befragen habe.¹⁶³⁸

893

Trotz der dargelegten Schwachpunkte weckt das Resultat der AU Poledna nicht den Eindruck, dass bei den Ermittlungen eine wesentliche Einflussnahme stattgefunden oder eine Befangenheit des Untersuchungsleiters vorgelegen hätte. So wird auch der Stadtrat bei der Gesamtwürdigung der Ursachen und Verantwortlichkeiten für die Missstände durchaus in die Pflicht genommen. Das bei ERZ entstandene System wird von Prof. Dr. Tomas Poledna im Kern letztlich auch darin verortet, dass *«seitens des Stadtrates bzw. des TED seit 1997 bis heute kein klares, nachvollziehbares Konzept erkennbar ist, wie die ‹Unternehmung ERZ› zu führen, zu positionieren, zu organisieren und zu beaufsichtigen ist.»*¹⁶³⁹ Auch an einer Sitzung der stadträtlichen «Delegation ERZ» fand der Untersuchungsleiter diesbezüglich klare Worte: *«Nach dem Gesamteindruck des Untersuchungsleiters konnte die ERZ-Führung das Vertrauen der politisch Verantwortlichen gewinnen. Daraus resultierte eine ‹large› Führung, was im Sinne eines Vertrauensmissbrauchs ausgenützt wurde.»*¹⁶⁴⁰

894

«Im Vordergrund» seiner Empfehlungen sieht der Untersuchungsleiter dann auch *«die Leitung und die Kontrolle von ERZ in der Zukunft.»* Dabei sei nicht *«auf Personen und Vertrauen allein zu setzen»*, sondern es seien *«begleitende Massnahmen organisatorischer und fachlicher Natur nötig»*, wofür es zunächst klare Vorgaben des Stadtrats bzw. des TED brauche.¹⁶⁴¹ Auf Stufe Departement empfiehlt er sodann die *«Einrichtung einer TED-Stelle,*

895

¹⁶³⁸ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 893.

¹⁶³⁹ AU Poledna, N 781.

¹⁶⁴⁰ Sitzungsprotokoll der Delegation ERZ vom 29. August 2018.

¹⁶⁴¹ AU Poledna, N 852.

welche für den Bereich ERZ dauerhaft Controlling- und Kontrollaufgaben wahrnimmt und zudem die Aufgabe eines kritischen Echogebers hat», da es «auf der TED- Stufe gar kein Gegenüber» gebe, «das dem TED fachlich ebenbürtig wäre». ¹⁶⁴²

Auf die Zuweisung von Verantwortlichkeiten an einzelne TED-Vorstehende verzichtet die AU Poledna letztlich und macht für den Umstand, dass die ERZ-Leitung in den untersuchten Zeitperioden «zu wenig Kontrolle, Führung, Leitung und kritisches Hinterfragen antraf», den «Stadtrat als Gremium» verantwortlich. ¹⁶⁴³ Vor dem Hintergrund, dass der Auftrag der AU Poledna ausdrücklich vorsah, «der Stadtrat, die Departementsvorstehenden (Kathrin Martelli, Martin Waser, Ruth Genner, Filippo Leutenegger), deren Führungsverhalten und Führungsverantwortung» seien in die Untersuchung miteinzubeziehen, wäre durchaus auch eine klarere Zuweisung von Verantwortlichkeiten für die Verfehlungen auf Stufe Stadtrat zu erwarten gewesen. Immerhin war es Aufgabe der jeweiligen VTE, die Dienstchefs Gottfried Neuhold und Urs Pauli zu führen. ¹⁶⁴⁴

896

Im Zusammenhang mit der AU Poledna drängt sich eine abschliessende Bemerkung hinsichtlich deren Kosten auf. Das Kostendach für die Untersuchung war vom Stadtrat nach mehrmaligen Erhöhungen auf 520 000 Franken festgesetzt worden. ¹⁶⁴⁵ Wie sich im Rahmen der vorliegenden Untersuchung durch die PUK ERZ herausgestellt hat, enthält diese Kostenrechnung aber nicht die Kosten für die Arbeitskraft, die Prof. Dr. Tomas Poledna bei der Protokollierung der Einvernahmen und der Gewährung des rechtlichen Gehörs unterstützte. ¹⁶⁴⁶ Diese Arbeitskraft konnte, wie dem Protokoll einer Sitzung der stadträtlichen «Delegation ERZ» zu entnehmen ist, von Prof. Dr. Tomas Poledna «gewonnen werden» und wurde der PUK ERZ anlässlich einer Sitzung mit dem Untersuchungsleiter wie folgt vorgestellt: «[...] führt bei mir auch das Protokoll der Befragungen und ist daher mit dem Thema ziemlich vertraut. Sie führt quasi das Sekretariat bei mir und daher ist es sinnvoll, dass sie heute dabei ist.» ¹⁶⁴⁷ Diese Ausgangslage legt nahe, dass es sich bei der fraglichen Arbeitskraft um eine Mitarbeiterin des Untersuchungsleiters handelte, deren Arbeit Prof. Dr. Tomas Poledna im Rahmen seines Honorars beim Stadtrat in Rechnung stellen konnte. In

897

¹⁶⁴² AU Poledna, N 854. Es liegt dabei offenbar ein Tippfehler im Bericht von Prof. Dr. Tomas Poledna vor. Gemeint sein dürfte das Fehlen eines Gegenübers auf Stufe TED, welches ERZ fachlich ebenbürtig wäre, nicht dem TED.

¹⁶⁴³ AU Poledna, N 783.

¹⁶⁴⁴ Beilage 2 zu STRB Nr. 544 vom 28. Juni 2017.

¹⁶⁴⁵ STRB Nr. 544 vom 28. Juni 2017, STRB Nr. 1003 vom 29. November 2017, STRB Nr. 292 vom 11. April 2018, STRB Nr. 932 vom 7. November 2018.

¹⁶⁴⁶ EV PUK ERZ des Departementssekretärs II, Zeilen 532–539.

¹⁶⁴⁷ Protokoll der 5. Sitzung der PUK ERZ vom 9. März 2018, S. 3; Sitzungsprotokoll Delegation ERZ vom 22. August 2017, S. 2.

den vom Stadtrat mit dem Untersuchungsleiter vereinbarten Stundenansätzen finden sich dafür dann auch solche für die Arbeit von Substituten und Sekretariatsarbeitskräften.¹⁶⁴⁸ Im Laufe der Ermittlungen der PUK ERZ hat sich allerdings herausgestellt, dass die fragliche Arbeitskraft nicht beim Untersuchungsleiter, sondern – allein zu dessen Unterstützung – von der Stadt angestellt wurde. Dadurch sind zusätzliche Kosten von insgesamt rund Fr. 56 000.– entstanden.¹⁶⁴⁹

9. Kooperation des Stadtrats mit der PUK ERZ

Die GeschO GR sieht vor, dass die Aktenherausgabe an parlamentarische Untersuchungskommissionen durch den Stadtrat erfolgt.¹⁶⁵⁰ Folglich kam dem Stadtrat für die vorliegende Untersuchung eine zentrale Rolle zu. Der Stadtrat hatte der PUK ERZ alle für die Abklärung der zu untersuchenden Vorkommisse erforderlichen Akten zur Verfügung zu stellen und war damit die Schnittstelle zwischen Kommission und den von der Untersuchung betroffenen Organen (namentlich ERZ, TED und der Stadtrat als Gesamtgremium). Die gesetzlich vorgesehene Regelung impliziert, dass die Aktenherausgabe, die für eine vollständige Sachverhaltsermittlung von elementarster Bedeutung ist, bei parlamentarischen Untersuchungen stets durch den Stadtrat und mithin durch jenes Organ erfolgt, dessen Rolle und Verantwortung gleichzeitig Gegenstand der Untersuchung bildet.

898

Um an die relevanten Aktenstücke zu gelangen, waren für die PUK ERZ grundsätzlich zwei Wege denkbar: Eine Variante wäre gewesen, vom Stadtrat zu Beginn der Untersuchung sämtliche Akten zu verlangen, die bei der Dienstabteilung selbst, beim TED und dem Stadtrat im Zusammenhang mit ERZ aus dem untersuchungsrelevanten Zeitraum vorhanden sind. Die Sichtung und Auswertung derart umfangreicher Akten wäre aber mit den Ressourcen der PUK ERZ nicht zu bewältigen gewesen. Auch mit Blick auf Verhältnismässigkeit und Datenschutz hätte sich ein solches Vorgehen als problematisch erwiesen. Daher wurde die andere Variante gewählt, bei der – wie bei der AU Poledna – gezielt bestimmte Aktenstücke angefordert wurden, die untersuchungsrelevante Informationen enthalten konnten. Zuständig für die Aktenherausgabe war auch hier der Departementssekretär des TED und ehemalige ERZ-Mitarbeiter.

899

¹⁶⁴⁸ STRB Nr. 544 vom 28. Juni 2017, S. 4.

¹⁶⁴⁹ Aufstellung Lohnkosten.

¹⁶⁵⁰ Art. 75 Abs. 4 GeschO GR.

Aufgrund dieses Vorgehens sah sich die PUK ERZ mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert wie die AU Poledna. Einerseits hatte die bekanntermassen mangelhafte Aktenführung von ERZ zur Folge, dass viele Vorgänge gar nicht oder nur sehr schwer nachvollzogen werden konnten. Andererseits konnte die PUK ERZ nur Akten verlangen, von deren Existenz sie wusste oder deren Existenz sie zumindest vermutete. Und schliesslich musste sie sich darauf verlassen, dass sie wahrheitsgemässe Auskunft darüber erhält, ob die angeforderten Akten vorhanden sind und dass ihr vollständige Akten ausgehändigt werden. Diese Ausgangslage kann die Untersuchungsführung erschweren und birgt die Gefahr, dass relevante Aktenstücke keinen Eingang in die Untersuchung finden. Die Problematik illustriert sich an folgendem Beispiel: Die PUK ERZ hat vom Stadtrat das Personaldossier von Urs Pauli verlangt und auch ausgehändigt erhalten. In diesem Dossier fand sich aus seiner Zeit als Dienstchef kein einziges ZBG. Da Art. 44 Abs. 2 lit. g AB PR vorsieht, dass diese Unterlagen in den Personalakten abzulegen sind, ist man seitens der PUK ERZ davon ausgegangen, dass keine Beurteilungen des Dienstchefs durch die Departementsvorsteherschaft stattgefunden haben. Erst viel später in der Untersuchung hat die PUK ERZ dann zufällig und in anderem Zusammenhang die fraglichen Beurteilungsbogen erhalten. Aktenstücke, die wichtige Informationen zur Führung des Direktors durch die Departementsvorstehenden enthalten, haben also letztlich eher zufällig noch Eingang in die Untersuchung gefunden. Dies, obwohl mit dem Ersuchen um Herausgabe des Personaldossiers bereits viel früher versucht worden war, Einblick darin zu erhalten.

900

Insgesamt wurden die zahlreichen Aktenherausgabebegehren der PUK ERZ vom Stadtrat in der Regel fristgerecht und vollständig behandelt. Vereinzelt waren Rückfragen oder ein Nachhaken erforderlich, um die richtigen Aktenstücke ausgehändigt zu bekommen oder sicherzustellen, dass angeforderte Aktenstücke tatsächlich nirgends vorhanden waren. Die Gründe dafür dürften, zumindest teilweise, in der mangelhaften Aktenführung durch ERZ im untersuchungsrelevanten Zeitraum liegen. Was sich aber mit Sicherheit feststellen lässt, sind die aus solchem Nachhaken entstandenen Mehraufwände für das Sekretariat der PUK ERZ, die bei einer korrekten Behandlung aus dem Aktenherausgabebegehrens von Seiten Stadtrat nicht hätten geleistet werden müssen.

901

10. Bisher ergriffene Massnahmen

10.1 ZFK

Nachdem die verschiedenen Mängel und Verfehlungen bei ERZ festgestellt worden waren, setzte die ZFK sich mit der Frage auseinander, wie sie ihre Prüfungsprozesse verbessern kann, um Regelwidrigkeiten der angetroffenen Art künftig besser und früher zu erkennen. 902

Mit Blick auf das so genannte Splitting habe man, so der Direktor der ZFK, als Sofortmassnahme damit begonnen, bei der Prüfungsvorbereitung Kreditorenauswertungen zu machen. Jetzt sei man dabei, verschiedene Datenanalysetools zu testen, die von den Dienstabteilungen und von der ZFK selbst angewendet werden könnten, mit dem Ziel, bestehende Lücken zu schliessen und ein Splitting und auffällige Buchungen zu entdecken.¹⁶⁵¹ 903

Auch im Zusammenhang mit dem Whistleblowing sei die ZFK dabei, Abklärungen für ein neues Tool vorzunehmen. Dieses würde eine anonyme Meldung garantieren, bei der die IP-Adresse nicht rückverfolgbar sein werde.¹⁶⁵² 904

Zur besseren Erkennung von persönlichen Verflechtungen mit Lieferanten liefen überdies datenschutzrechtliche Abklärungen zur Möglichkeit, einen Abgleich von Adressen und Konten von Mitarbeitenden vorzunehmen.¹⁶⁵³ 905

Neu gebe es auch zwei Baurevisoren, die baubegleitende Prüfungen bei Industriebauten durchführten. Bei anderen Bauten habe es eine Begleitung durch Revisoren schon immer gegeben, da diese Projekte mit dem AHB durchgeführt werden. Bei Industriebauten sei das bisher nicht der Fall gewesen.¹⁶⁵⁴ 906

Was die Spesen betreffe, würden zurzeit zwar keine flächendeckenden Überprüfungen durchgeführt, hingegen punktuell solche in einem grösseren Rahmen. Früher sei das nicht der Fall gewesen, da die Beträge für die Auslagen in der Regel unter dem Wert lägen, der eine Wesentlichkeit für die ZFK begründe.¹⁶⁵⁵ 907

Die Aussagen des Direktors der ZFK zeigen, dass eine kritische Auseinandersetzung mit den Vorfällen bei ERZ durchaus stattgefunden hat und die ZFK bestrebt ist, eigene Prozesse zu verbessern, um in Zukunft Mängel der bei ERZ festgestellten Art selbständig und 908

¹⁶⁵¹ EV PUK ERZ des Direktors ZFK, Zeilen 85–99, 219–225 und 670–703.

¹⁶⁵² EV PUK ERZ des Direktors ZFK, Zeilen 325–329.

¹⁶⁵³ EV PUK ERZ des Direktors ZFK, Zeilen 99–104.

¹⁶⁵⁴ EV PUK ERZ des Direktors ZFK, Zeilen 104–108.

¹⁶⁵⁵ EV PUK ERZ des Direktors ZFK, Zeilen 660–669.

früher zu erkennen. Ob und inwiefern diese neu implementierten Prozesse helfen, kann von der PUK ERZ nicht beurteilt werden. Dies müsste wohl eine, über einen längeren Zeitraum dauernde Berichterstattung zuhanden der RPK zeigen.

10.2 Stadtrat und ERZ

Beim Stadtrat, beim TED und bei ERZ wurden aufgrund der Ergebnisse der bisher durchgeführten Untersuchungen folgende der PUK ERZ bekannte Massnahmen ergriffen:

909

Personelle Neuerungen

- fristlose Entlassung von Urs Pauli am 7. Juni 2017 (bei vorhergegangener schriftlicher Mahnung und vorzeitigem Altersrücktritt)¹⁶⁵⁶
- interimistische Leitung von ERZ durch den vormaligen Vizedirektor bis 30. Juni 2018
- Anstellung von Daniel Aebli als neuer Dienstchef ERZ per 1. Juli 2018¹⁶⁵⁷
- Neubesetzung und Verkleinerung der GL ERZ auf drei Personen¹⁶⁵⁸
- neue Leitung HR ERZ¹⁶⁵⁹
- neue Leitung Rechtsdienst ERZ¹⁶⁶⁰
- neue Leitung Controlling ERZ

Nachträgliche Ausgabenbewilligungen und Krediterhöhungen

- Erhöhung des Objektkredits für das Logistikzentrum Hagenholz um 15,138 Millionen Franken¹⁶⁶¹
- Nachträgliche Bewilligung von IT-Ausgaben (Fachapplikationen GeMo KNB und GeMo ENT) in der Höhe von 2 449 300 Franken¹⁶⁶²

¹⁶⁵⁶ Medienmitteilung des Stadtrats zur fristlosen Entlassung von Urs Pauli vom 9. Juni 2017.

¹⁶⁵⁷ Medienmitteilung Stellenantritt Daniel Aebli vom 20. April 2018.

¹⁶⁵⁸ Medienmitteilung vom 1. August 2019; Medienmitteilung vom 1. Dezember 2019.

¹⁶⁵⁹ Medienmitteilung vom 1. Juli 2018.

¹⁶⁶⁰ Medienmitteilung vom 1. Januar 2019.

¹⁶⁶¹ Auszug aus dem Beschlussprotokoll der 197. Ratssitzung vom 4. April 2018.

¹⁶⁶² STRB Nr. 888 vom 2. Oktober 2019.

Neuerungen in der Organisation

- Durchführung eines Compliance Check mit externen Fachleuten zur Erkennung von Schwachstellen in der Organisation und bei den internen Abläufen von ERZ¹⁶⁶³
- Beteiligungen: Erlass von Richtlinien zum städtischen Teilnehmungsmanagement;¹⁶⁶⁴ Auflösung des Vereins Papier bleibt hier;¹⁶⁶⁵ Integration der RBAG in die Verwaltung und anschließende Liquidation;¹⁶⁶⁶ Ernennung neuer Verwaltungsrätinnen von ausserhalb der Stadtverwaltung für BGZAG, FWZAG und HHKW Aubugg AG¹⁶⁶⁷
- Controlling ERZ: Zentralisierung per 1. Januar 2017; per 1. Januar 2019 Verschiebung in eigenständigen Fachbereich Finanzen und Controlling und direkte Zuweisung an Leitung dieses Fachbereichs¹⁶⁶⁸
- Submissionen: Zentralisierung des Einkaufs; freihändige Vergaben über dem Schwellenwert sind von der Fachleitung Einkauf und der Fachleitung Rechtsdienst freizugeben; Führung einer «Submissionsplanung» zur frühen Definition des Verfahrens und Ressourcenplanung¹⁶⁶⁹
- Aktenmanagement: Einführung des Records Managements soll elektronische Archivierung aller relevanten Geschäftsunterlagen sicherstellen¹⁶⁷⁰ (Dazu ist anzumerken, dass diese Neuerung die gesamte Stadtverwaltung betrifft und somit nicht auf die Vorfälle bei ERZ zurückzuführen ist.)¹⁶⁷¹
- IT: Integration von Planung und Betrieb des Office-Netzwerks in die städtische Dienstabteilung OIZ¹⁶⁷²
- Erneuerung/Straffung der Organisationsstruktur der Dienstabteilung ERZ¹⁶⁷³
- Stärkung des Rechtsdiensts¹⁶⁷⁴
- Weiterentwicklung der Projektsteuerung¹⁶⁷⁵

¹⁶⁶³ Medienmitteilung vom 1. Oktober 2018.

¹⁶⁶⁴ STRB Nr. 941 vom 30. Oktober 2019.

¹⁶⁶⁵ STRB Nr. 674 vom 22. August 2018.

¹⁶⁶⁶ STRB Nr. 1057 vom 5. Dezember 2018.

¹⁶⁶⁷ Medienmitteilung vom 19. Dezember 2019; STRB Nr. 99 vom 5. Februar 2020.

¹⁶⁶⁸ STRB Nr. 266 vom 3. April 2019.

¹⁶⁶⁹ STRB Nr. 266 vom 3. April 2019.

¹⁶⁷⁰ Abschlussbericht TED, S. 21; STRB Nr. 44 vom 23. Januar 2019.

¹⁶⁷¹ Vgl. STRB Nr. 471 vom 29. Mai 2013 und STRB Nr. 670 vom 10. Juli 2015.

¹⁶⁷² Medienmitteilung vom 5. Mai 2020.

¹⁶⁷³ Präsentation zur Medienkonferenz vom 22. Juni 2020, S. 12.

¹⁶⁷⁴ Präsentation zur Medienkonferenz vom 22. Juni 2020, S. 11.

¹⁶⁷⁵ Präsentation zur Medienkonferenz vom 22. Juni 2020, S. 11.

*Kultur*¹⁶⁷⁶

- Rollendefinition nach dem Prinzip AKV (Aufgabe, Kompetenz, Verantwortung)
- Meldeplattform für Abweichungen
- Meldeplattform für Arbeitssicherheit
- Ideenmanagement
- Blog für alle

*Ergänzung von Leitfäden und Kursen*¹⁶⁷⁷

- Ergänzung Leitfaden Projektmanagement ERZ:
 - zwingende Ernennung einer stellvertretenden Projektleitung
 - Einladung eines Mitglieds des TED an die zweimonatlichen Sitzungen des Projektsteuerungsgremiums
 - Die Einhaltung der Regeln ist bei Besprechungen zwischen Projektleitenden und Projektcontrolling zu thematisieren.
 - Bei der Projektidee ist festzulegen, ob ein Projekthandbuch erstellt werden muss, bei grösseren Bauprojekten ist dies zwingend.
 - Statusberichte werden zweimonatlich durch Projektleitende erstellt und durch Projektcontroller geprüft.
 - Hinweis, dass übergeordnete Vorgaben strikte einzuhalten sind,
 - Die Bauherrenvertretung bei Hochbauten ohne verfahrenstechnischen Teil wird durch das AHB geführt.
- Ergänzung Leitfaden Projektcontrolling ERZ:
 - Vorberatenden Kommissionen sind detaillierte und vollständige Unterlagen zu den Grundlagen der Kreditanträge vorzulegen.
 - Bei Projektänderungen muss überprüft werden, ob die Änderungen im Rahmen des Objektkredits oder der Vergabe finanziert werden können oder ob Erhöhung erforderlich ist; das Resultat ist den vorberatenden Kommissionen vorzulegen.
 - Projektleitende bei Bauprojekten sind verantwortlich, dass ein Projekthandbuch erstellt wird; Projektleitende sind für Einhaltung dieser Vorgaben verantwortlich.
 - Bei Besprechungen zwischen Projektleitenden und Projektcontrolling wird die Einhaltung der Regeln gemäss Projekthandbuch thematisiert,
 - Statusberichte werden zweimonatlich durch Projektleitende erstellt und durch Projektcontroller geprüft

¹⁶⁷⁶ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 8.

¹⁶⁷⁷ STRB Nr. 44 vom 23. Januar 2019.

- Ergänzung Leitfaden Personal und Führung ERZ:
 - Über enge private Beziehungen oder Verwandtschaft zwischen Mitarbeitenden oder gegenüber Geschäftspartnern ist der Personaldienst zu informieren, in kritischen Situationen entscheidet die GL ERZ.

- Ergänzung Leitfaden Beschaffung ERZ
 - Bei freihändigen Vergaben über 25 000 Franken sind nach Rücksprache mit Supply Management mehrere Offerten einzuholen; alle Offerten werden elektronisch abgelegt.
 - Über wiederkehrende freihändige Vergaben bei der gleichen Firma und Vergaben an Firmen, die in einem Verwandtschaftsverhältnis zu Mitarbeitenden stehen, ist die GL zu informieren; diese entscheidet über Massnahmen.

- Ergänzung Leitfaden Qualitätsmanagement ERZ
 - Die Fachleitung Qualitätsmanagement führt regelmässige Stichprobenkontrollen durch, um korrekte Geschäftsbesorgung sicherzustellen.

- Kurs ERZ-Wissen
 - Die Thematik Archivierung ist aufgenommen worden.
 - Inhalt Projekthandbuch und praktische Anwendung ist aufgenommen worden.

Weitere Massnahmen bei ERZ

- Neugestaltung Weihnachtsfeste (schlichte Weihnachtsfeste in Bereichen seit 2017)¹⁶⁷⁸
- Rückgabe und Verkauf der Geschäftsfahrzeuge der Kadermitarbeitenden (2017)¹⁶⁷⁹
- Reduktion betriebsmedizinischer Leistungen auf obligatorische Vorsorge-, Kontroll- und Eintrittsuntersuchungen¹⁶⁸⁰
- Aufhebung der doppelten Vergünstigung für Verpflegung in Personalrestaurants (keine reduzierten Preise für Mitarbeitende, da sie Lunch-Checks erhalten)¹⁶⁸¹
- Installation von Informationsbildschirmen zur internen Kommunikation an allen Standorten¹⁶⁸²
- Durchführung betriebswirtschaftlicher Prüfungen bei den Werkstattbetrieben, den Personalrestaurants und dem Weiterbildungszentrum ara glatt¹⁶⁸³

¹⁶⁷⁸ STRB Nr. 266 vom 3. April 2019.

¹⁶⁷⁹ STRB Nr. 266 vom 3. April 2019.

¹⁶⁸⁰ Medienmitteilung vom 1. Januar 2019.

¹⁶⁸¹ Medienmitteilung vom 1. Januar 2019.

¹⁶⁸² Medienmitteilung vom 1. April 2019.

¹⁶⁸³ STRB Nr. 266 vom 3. April 2019.

- Teilschliessung der Werkstattbetriebe per 1. Januar 2020 (Bereiche Metallbau/Malerei und Holzbau; Abbau von 22 Stellen)¹⁶⁸⁴
- Platzierung der Emus¹⁶⁸⁵
- Auflösung Oldtimermuseum, Versteigerung der Fahrzeuge¹⁶⁸⁶
- Öffnung Erholungsteich / Rückbau der Badeteiche¹⁶⁸⁷
- Schliessung Seminarbetrieb «ara glatt» per 31. Juli 2021 (Abbau von 3 Stellen)¹⁶⁸⁸

Folgende Massnahmen sind gemäss Medienkonferenz des VTE Richard Wolff vom 22. Juni 2020 in Planung oder in Umsetzung begriffen:¹⁶⁸⁹

- Kultur: Entwicklung Leitbild
- Beteiligungen: Aufbau einer Eignerstrategie; Aktienkapitalerhöhung ZAV Recycling AG; Vorbereitung der Auflösung der FWZAG
- Sonstiges: Integration IT / Telefonie; Restaurants ara glatt

11. Folgen für die Dienstabteilung ERZ

Die Liste zeigt, dass der weitaus grösste Teil der Massnahmen bei ERZ getroffen wurde. Auf Stufe Dienstabteilung hat der Stadtrat einen grossen Teil der aus den bisher durchgeführten Untersuchungen resultierten Empfehlungen umgesetzt, bestehende Missstände behoben und die organisatorischen Strukturen angepasst. Bei einzelnen der bisher vom TED im Zusammenhang mit der Aufarbeitung präsentierten Massnahmen ist ein Zusammenhang mit den bei ERZ festgestellten Missständen für die PUK ERZ nicht erkennbar, so zum Beispiel bei der «Meldeplattform für Arbeitssicherheit» oder dem «Blog für alle».

Von den organisatorischen Veränderungen bei ERZ sind teilweise auch Mitarbeitende unterer Chargen betroffen, namentlich beim Einkauf und im Controlling. So wurde der ehemalige Fachleiter Unternehmenscontrolling auf die Stelle des Bereichscontrollers zurückgestuft, nachdem er nach dem Abgang für die Finanzen zuständigen GL-Mitglieds im Rahmen einer Co-Leitung vorübergehend noch die Stelle als Leiter Finanzen übernommen hatte.¹⁶⁹⁰

¹⁶⁸⁴ Medienmitteilung vom 19. September 2019.

¹⁶⁸⁵ Medienmitteilungen vom 10. Dezember 2019 und vom 05. Mai 2020.

¹⁶⁸⁶ Medienmitteilungen vom 20. April, 19. und 26. Oktober 2020.

¹⁶⁸⁷ Präsentation zur Medienkonferenz vom 22. Juni 2020, S. 25 und 27.

¹⁶⁸⁸ Medienmitteilung vom 21. Oktober 2020.

¹⁶⁸⁹ Präsentation zur Medienkonferenz vom 22. Juni 2020, S. 28.

¹⁶⁹⁰ EV PUK ERZ des ehemaligen Fachleiters Unternehmenscontrolling, Zeilen 718–727 und 875–879.

Für die definitive Besetzung dieser Stelle ist er seinen Angaben zufolge dann nicht in Betracht gezogen worden, obwohl ihn dies durchaus interessiert hätte. Gegenüber der PUK ERZ führte er aus, er fühle sich ungerecht behandelt und habe das Gefühl, verantwortlich gemacht zu werden für etwas, für das er seines Erachtens die Verantwortung nicht habe übernehmen können.¹⁶⁹¹ Eine Begründung für die Rückstufung habe er weder von dem am Gespräch anwesenden Finanzchef und dem Leiter Personal noch von der Direktion erhalten. Er sei vor vollendete Tatsachen gestellt worden und habe nur noch «ja oder ja» sagen können.¹⁶⁹² Mittlerweile hat der betreffende Mitarbeiter gekündigt und eine neue Stelle bei der Stadtverwaltung angetreten. Auch der ehemalige Leiter des Supply Management KHKW wurde unter der neuen Direktion im Rahmen der Zentralisierung zurückgestuft. Die ehemalige Leiterin des Supply Management Werdhölzli hat die zentralisierte Führung übernommen. Die Rückstufung, so der betreffende Mitarbeiter gegenüber der PUK ERZ, sei für ihn ein massiver Einschnitt gewesen. Er habe sich mittlerweile aber damit abgefunden.¹⁶⁹³

Ob die Rückstufung dieser Mitarbeiter darauf zurückzuführen ist, dass ihnen eine Mitverantwortung für die Verfehlungen zugeschrieben wurde, oder andere Gründe dahinterstanden, lässt sich nicht abschliessend eruieren. Wünschenswert wäre diesbezüglich aber sicher eine transparente Kommunikation der Führungsverantwortlichen. Auch gilt es an dieser Stelle noch einmal deutlich zu machen, wie die Verantwortlichkeiten in einer Dienstabteilung ausgestaltet sind. Die Vertreter des Stadtrats erweckten anlässlich der Einvernahmen der PUK ERZ aufgrund der von ihnen gestellten Ergänzungsfragen teilweise den Eindruck, dass Mitarbeitenden unterer Chargen der Vorwurf zu machen sei, sie hätten festgestellte Verfehlungen aus falschem Loyalitätsverständnis den übergeordneten Stellen oder der Ombudsstelle nicht gemeldet. Durch eine solche Darstellung werden die Verantwortlichkeiten verkehrt und die Situation der Angestellten zumindest teilweise verkannt: Es ist in allererster Linie Aufgabe der Führungsverantwortlichen (Stadtrat, Departement, Dienstabteilung), sicherzustellen, dass ihre Untergebenen ihre Aufgaben korrekt und rechtskonform wahrnehmen können. Die Führungsverantwortlichen sind es, die durch geeignete Führungsinstrumente Missständen vorbeugen müssen, auf diese aufmerksam werden und zu handeln haben. Mit anderen Worten: Gelingt es einem Dienstchef und seiner Geschäftsleitung, während Jahren in verschiedensten Tätigkeitsbereichen unerkannt eine regelwidrige Praxis zu etablieren, haben seine Vorgesetzten dafür die Verantwortung zu übernehmen. Diese Verantwortung wird auf die untergebenen Angestellten abgeschoben, wenn ihnen

911

¹⁶⁹¹ EV PUK ERZ des ehemaligen Fachleiters Unternehmenscontrolling, Zeilen 654–661.

¹⁶⁹² EV PUK des ehemaligen Fachleiters Unternehmenscontrolling, Zeilen 870–891.

¹⁶⁹³ EV PUK ERZ des ehemaligen Leiters des Supply Management KHKW, Zeilen 55–67.

zum Vorwurf gemacht wird, keine Meldung an übergeordnete Stellen oder die Ombudsstelle erstattet zu haben. Und es wird missachtet, dass Angestellte gegenüber ihren Vorgesetzten in einem Subordinations-, Abhängigkeits- und Loyalitätsverhältnis stehen, was eine Meldung ausserordentlich schwierig macht. Selbst wenn eine solche Meldung anonym erfolgt, dürfte anhand des Informationsgehalts in vielen Fällen relativ leicht zu eruieren sein, wer die Meldung erstattet haben könnte. Die Angestellten setzen mit einer solchen Meldung unter Umständen letztlich ihre Stelle aufs Spiel. Diesen Risiken ist bei den Ansprüchen Rechnung zu tragen, die hinsichtlich der Meldung von Missständen an Angestellte gestellt werden. Es kann nicht erwartet werden, dass Angestellte jene Mängel beheben, deren Ursprung in einem Versagen der Führungs- und Kontrollinstrumente der übergeordneten Instanz begründet ist. Der Stadtrat beurteilt die Sachlage anders. Für ihn stelle sich – wie seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht zu entnehmen ist – dennoch weiterhin die Frage, weshalb die Mitarbeitenden Urs Paulis Machenschaften nicht an übergeordnete oder unabhängige Stellen weitergeleitet hätten. Der Stadtrat sei auf solche Meldungen angewiesen, was sich auch darin zeige, dass gerade anonyme Meldungen dazu geführt hätten, dass die Machenschaften bei ERZ aufgedeckt worden seien. Dabei verbleibe die übergeordnete Führungsverantwortung selbstverständlich bei den Departementsvorstehenden und dem Stadtrat. Bei einem so ausgeklügelten Umgehungssystem, wie es Urs Pauli aufgezogen habe, sei eine Kontrolle bzw. Führung aber schwierig bis unmöglich. Das grundsätzliche Vertrauen, das einem obersten Führungsbeamten entgegen zu bringen sei, sei aufs Schwerste missbraucht worden. Die Meldungen von Mitarbeitenden von ERZ, die zur Aufdeckung der Machenschaften geführt hätten, würden von Stadtrat wertgeschätzt.¹⁶⁹⁴

Im Widerspruch zu den stadträtlichen Ausführungen und zur scheinbaren Erwartungshaltung der Vertretung des Stadtrats während den Einvernahmen der PUK ERZ steht die Tatsache, dass ein Mitarbeiter, welcher der PUK ERZ von Meldungen an das Departement berichtet hat, über die Reaktion des TED eher enttäuscht war. Der Mitarbeiter, der einmal beim Departementssekretär und einmal bei letzterem und Filippo Leutenegger vorsprach, um mutmassliche Verfehlungen zu melden, erhielt seinen Angaben zufolge nie eine Reaktion auf seine Meldungen. Man habe ihm gesagt, man gehe den Vorwürfen nach, geschehen sei aber nichts. Eine Rückmeldung zu den Gesprächen habe er nie erhalten, und im Nachhinein habe er den Eindruck, dass die Meldungen seiner Ansicht nach nichts gebracht hätten.¹⁶⁹⁵ Auch eine Weiterleitung der von ihm erhobenen Vorwürfe an die AU Poledna ist

912

¹⁶⁹⁴ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 911.

¹⁶⁹⁵ EV PUK ERZ des Mitarbeiters, Zeilen 717–787.

in diesem Fall unterblieben.¹⁶⁹⁶ Der Stadtrat erklärt das Ausbleiben einer Rückmeldung damit, dass die Untersuchungen der PUK ERZ und der Staatsanwaltschaft noch nicht abgeschlossen seien. Ein Teil der Hinweise des betreffenden Mitarbeiters sei ferner Gegenstand der AU Poledna gewesen bzw. würde Gegenstand der Strafuntersuchung bilden. Bei einem anderen Teil der Hinweise hätten detaillierte Abklärungen ergeben, dass diese nicht zuträfen, deren Stichhaltigkeit sich nicht mit vernünftigen Aufwand habe klären lassen oder sie von untergeordneter Relevanz bzw. wenig konkret gewesen seien.¹⁶⁹⁷ Für die PUK ERZ bleibt unverständlich, weshalb jene Hinweise, die während der laufenden Administrativuntersuchung eingingen und Vorkommnisse betrafen, die Gegenstand dieser Untersuchung bildeten, nicht an den Untersuchungsleiter weitergeleitet wurden. Auch dass man es seitens des TED offenbar vorgezogen hat, die Stichhaltigkeit und Relevanz von Hinweisen, die im Zusammenhang mit ERZ eingingen, trotz laufender Administrativuntersuchung selbst zu beurteilen und diese Beurteilung nicht dem Untersuchungsleiter zu überlassen, ist für die PUK ERZ nicht nachvollziehbar.

Die Befragungen der PUK ERZ haben gezeigt, dass sich die bei ERZ eingeleiteten Massnahmen und Veränderungen auf die generelle Arbeitssituation auswirken. Verschiedene Personen, die bereits bei ERZ arbeiteten, bevor die verschiedenen Untersuchungen aufgenommen wurden und heute weiterhin dort tätig sind, haben zum Ausdruck gebracht, dass sie die derzeitige Situation als sehr schwierig und belastend empfinden. Kritisiert wird insbesondere, dass die interne Wertschätzung ihrer Arbeit abgenommen habe. Auch seien die vorgenommenen personellen Wechsel sehr abrupt erfolgt und es sei ein grosses Misstrauen gegenüber den Arbeitnehmenden spürbar. Viele hätten das Gefühl, dass das Pendel nun zu stark auf die andere Seite ausschlagen könnte. Dies habe Auswirkungen auf die Stimmung und die Motivation der Mitarbeitenden.¹⁶⁹⁸

Jene Mitarbeitenden, die in Bereichen mit ungewisser Zukunft tätig sind (beispielsweise bei der Gastronomie oder den Besuchsrundgängen) leiden unter der bestehenden Ungewissheit und fühlen sich über allfällige anstehende Änderungen und Massnahmen schlecht informiert.¹⁶⁹⁹

¹⁶⁹⁶ Vgl. vorstehend N 877.

¹⁶⁹⁷ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu N 912.

¹⁶⁹⁸ EV PUK ERZ des Mitarbeiters Supply Management, Zeilen 96–116 und 720–729; EV PUK ERZ des Mitarbeiters Einkauf, Zeilen 589–590 und 626–630; EV PUK ERZ des Mitarbeiters Human Resources, Zeilen 889–910; EV PUK ERZ des Leiters Abteilung Gastro + Event, Zeilen 91–122; EV PUK ERZ der Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum, Zeilen 72–84.

¹⁶⁹⁹ EV PUK ERZ des Leiters Gastro + Event, Zeilen 100–122 und Zeilen 767–785; EV PUK ERZ der Leiterin Gruppe Rundgänge + Besuchszentrum, Zeilen 72–84.

12. Folgen für TED und Stadtrat

Die Massnahmen, die bisher im Zusammenhang mit der Aufarbeitung der Vorfälle getroffen wurden, konzentrieren sich sehr stark auf die Dienstabteilung ERZ. Dort hat der Stadtrat aufgrund der Ergebnisse der bisherigen Untersuchungen zahlreiche erforderliche Veränderungen an die Hand genommen. Die PUK ERZ anerkennt, dass mit den auf Stufe der Dienstabteilung getroffenen und im vorstehenden Kapitel aufgeführten Massnahmen wichtige Ursachen für Missstände angegangen worden sind. Auf Stufe Stadtrat und Departement hingegen hat der Stadtrat bisher weniger Handlungsbedarf erkannt. Einzige Ausnahme bilden die Beteiligungen bzw. das Beteiligungsmanagement. Diesbezüglich fand eine Analyse der bestehenden Beteiligungen statt, städtische Richtlinien wurden verabschiedet und verschiedene Verwaltungsratsmandate mit unabhängigen städtischen Vertreterinnen besetzt.¹⁷⁰⁰ Die RBAG wurde rekommunalisiert, der Verein «Papier bleibt hier» aufgelöst, und die Auflösung der FWZAG befindet sich in Vorbereitung. Geplant ist ferner der Aufbau einer Eignerstrategie der Stadt.¹⁷⁰¹ Eine kleinere Änderung wurde im Zusammenhang mit dem Projektmanagement vorgenommen: Zur Sicherstellung der regelmässigen Information der Departementsvorsteherschaft über die Kostenentwicklung von ERZ-Projekten ist vorgesehen, dass ein Mitglied des TED zu den Sitzungen des Projekt-Steuerungs-Gremiums eingeladen wird.¹⁷⁰²

915

Eine kritische Hinterfragung der eigenen Rolle und der Verantwortung ist hingegen seitens des Departements und des Stadtrats im Nachgang zu den von ihm eingeleiteten Administrativuntersuchungen nur bedingt zu erkennen. Überlegungen oder Massnahmen, wie den auch von Prof. Dr. Tomas Poledna gerügten Mängeln in Bezug auf die Führungsverantwortung beigegeben werden könnte, fehlen bisher weitgehend. Auf Prof. Dr. Tomas Polednas Empfehlung, auf Stufe des Departements eine Mittel- und Langfristplanung vorzunehmen sowie eine TED-Stelle einzurichten, welche für den Bereich ERZ dauerhaft Controlling- und Kontrollaufgaben wahrnimmt und die Aufgabe eines kritischen Echogebers hat¹⁷⁰³, reagierte der Stadtrat folgendermassen: *«Ob mit der vom Untersuchungsleiter vorgeschlagenen Schaffung einer zusätzlichen Stelle auf departementaler Stufe des TED eine engere Begleitung und Kontrolle von ERZ zielführend gewährleistet werden könnte, erscheint zum heutigen Zeitpunkt fraglich. Eine solche im Departementssekretariat angesiedelte Funktion wäre weit weg von ERZ, dessen Geschäftsvorgänge aber sehr zahlreich und inhaltlich sehr*

916

¹⁷⁰⁰ STRB Nr. 266 vom 3. April 2019.

¹⁷⁰¹ Medienmitteilung zu den Massnahmen bei ERZ vom 22. Juni 2020.

¹⁷⁰² STRB Nr. 44 vom 23. Januar 2019, Empfehlung 6.

¹⁷⁰³ AU Poledna, N 854.

komplex sind. Ob nach der Umsetzung aller Massnahmen, die aus den verschiedenen Untersuchungen zu ERZ resultieren, weiterhin eine im Vergleich zu anderen Dienstabteilungen engere Begleitung und Kontrolle durch die Vorstehenden des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements oder durch den Stadtrat erforderlich ist, ist dannzumal zu prüfen und zu entscheiden.»¹⁷⁰⁴

Auch auf die Empfehlungen der SoKo ERZ, die im Zusammenhang mit der Führungsverantwortung stehen, antwortete der Stadtrat eher vage. So wird auf die Empfehlung, dass die Vorsteherschaft regelmässig das Führungsverhalten von Dienstchefinnen und Dienstchefs zu prüfen habe, dargelegt, die Rekrutierung dieser Personen erfolge in der Regel mit spezialisierten Unternehmen und für Topkandidaten und Topkandidatinnen ein Assessment durchgeführt werde. Ausserdem würden die Dienstchefinnen und Dienstchefs instruiert. Die Kontrolle obliege den Vorstehenden, wobei auch das Führungsverhalten regelmässig überprüft werde.¹⁷⁰⁵ Mit diesen Ausführungen wird aber einzig das Vorgehen bei der Besetzung der Stellen beschrieben und die für Führung und Kontrolle zuständige Instanz bezeichnet. Eine kritische Auseinandersetzung damit, wie Führung und Kontrolle faktisch wahrgenommen werden und welche Änderungen sich aus Sicht des Stadtrats aufdrängen, nachdem die teilweise krassen dienstrechtlichen Verfehlungen auf Stufe Dienstchef während Jahren unentdeckt geblieben sind, ist nicht erkennbar.

917

Ähnlich verhält es sich bei der Empfehlung der SoKo ERZ, die Kontrollprozesse des TED und des Stadtrats zu überprüfen, um Verletzungen der Vorgaben (mangelhafte Kostenschätzung) künftig zu vermeiden. Hier antwortete der Stadtrat, eine detaillierte Kostenschätzung erfolge durch spezialisierte Unternehmen auf Stufe Dienstabteilung. Die formelle Kontrolle der Vorgaben erfolge auf Stufe Departement und bei neuen Ausgaben, die dem Stadtrat beantragt würden, durch die Finanzverwaltung. Bei Auffälligkeiten oder Unklarheiten erfolge eine Rückweisung zur nochmaligen Prüfung und eingehenden Begründung.¹⁷⁰⁶ Der Stadtrat beschränkt sich auch hier darauf, die üblichen Kontrollprozesse zu umschreiben. Es ist jedoch weder zu erkennen, dass eine Überprüfung dieser Prozesse stattgefunden hätte, noch eine Auseinandersetzung damit, weshalb die Prozesse im Zusammenhang mit dem Logistikzentrum versagten.

918

In seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht weist der Stadtrat den Vorwurf *«in aller Deutlichkeit»* zurück, dass angesichts der bisher ergriffenen Massnahmen auf Stufe

¹⁷⁰⁴ STRB Nr. 266 vom 3. April 2019.

¹⁷⁰⁵ STRB Nr. 44 vom 23. Januar 2019, Empfehlung 31.

¹⁷⁰⁶ STRB Nr. 44 vom 23. Januar 2019, Empfehlung 24.

Stadtrat und Departement eine kritische Hinterfragung der eigenen Rolle und der Verantwortung nur bedingt erkennbar sei. Dabei verweist er auf die beiden durchgeführten Administrativuntersuchungen sowie die Präsentation der Medienkonferenz vom 22. Juni 2020 von Stadtrat Richard Wolff.¹⁷⁰⁷ Diese Verweise des Stadtrats zielen aus Sicht der PUK ERZ an der Sache vorbei. Die hier geäußerte Kritik bezieht sich nicht auf die Reaktion des Stadtrats auf das Bekanntwerden der Missstände bei ERZ. Diesbezüglich hält die PUK ERZ ausdrücklich fest, dass der Stadtrat umgehend auf den ersten bekannten anonymen Hinweis reagiert und mit der AU Stokar + Partner sowie der AU Poledna den Willen gezeigt hat, die Geschehnisse aufzuarbeiten und zu analysieren.¹⁷⁰⁸ Als Reaktion auf die Ergebnisse dieser Untersuchungen sowie der Untersuchung der SoKo ERZ hat der Stadtrat dann – ebenfalls richtigerweise – zahlreiche Massnahmen ergriffen, mit denen die Dienstabteilung neu organisiert und eine Vielzahl drängender Missstände behoben wurde.¹⁷⁰⁹ Bei der Organisation von Führung und Kontrolle durch den Stadtrat und das Departement hingegen, hat der Stadtrat bisher wenig Handlungsbedarf erkannt, obwohl die durchgeführten Untersuchungen einen solchen – wie in den vorstehenden Noten dargelegt – durchaus ausgemacht haben. Abgesehen von den Massnahmen im Zusammenhang mit den Beteiligten sind solche Massnahmen jedoch auch aus der jüngsten Präsentation zum Stand der Aufarbeitung im Juni 2020 nicht ersichtlich.

¹⁷⁰⁷ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ zu den N 70 und 915–917.

¹⁷⁰⁸ N 856 und N 935.

¹⁷⁰⁹ Vgl. dazu N 909 f.

IV GESAMTWÜRDIGUNG

1. Vorbemerkungen zur Würdigung

Eine parlamentarische Untersuchung hat zur Aufgabe, den Sachverhalt darzulegen und ihre Schlussfolgerungen bekannt zu geben.¹⁷¹⁰ Der Sachverhalt ist in Teil III dieses Berichts dargelegt. Im vorliegenden Teil geht um die Schlussfolgerungen der PUK ERZ, die eine politische Gesamtwürdigung des dargelegten Sachverhalts darstellen. Sie erfolgt sowohl institutions- als auch personenbezogen. Es liegt in der Natur dieser Aufteilung, dass die Schlussfolgerungen in diesem Kapitel zum Teil summarische Bewertungen einzelner Handlungen und ihrer Akteure darstellen. Die Bewertungen fassen aber alle auf den in den vorangehenden Kapiteln dargestellten Untersuchungen und ihren Befunden.

919

2. Die Dienstabteilung ERZ

Die PUK ERZ kommt zum Schluss, dass die Dienstabteilung ERZ sich durch allseitig mangelnde Aufsicht und Kontrolle weitgehend von der städtischen Verwaltungsstruktur lösen konnte. Aus Sicht der PUK ERZ wurde dies von ERZ aktiv angestrebt. Diese faktische Lösung aus der Kontrollsphäre der übergeordneten Stellen erfolgte primär durch die Strategie, sämtliches Tun der Dienstabteilung als ökonomisch gebotenes Handeln darzustellen, das sich von der Politik und vom Recht möglichst zu emanzipieren habe, um überhaupt erfolgreich zu sein. ERZ gelang es durch geschickte Vermarktung der Dienstabteilung das Bild einer vorbildlichen und tatkräftigen Unternehmung zu zeichnen. Damit konnte die Politik weitgehend ins Boot geholt und deren Einmischung – mit einzelnen Ausnahmen – möglichst reduziert werden. Die rechtlichen Bestimmungen, Grundlage jeglichen Verwaltungshandelns, wurden nicht nur pragmatisch, sondern darüber hinaus opportunistisch genutzt und überschritten.

920

Der Dienstabteilung ERZ gelang es damit, eine eigene «Weltsicht ERZ» zu etablieren, die das Bild einer sich auf dem freien Markt behauptenden Unternehmung zeichnet. Bei näherer Betrachtung ist dem aber nicht so. Dies zeigt sich unter anderem bei der Finanzierung dieser Dienstabteilung, die grösstenteils über Gebührengelder erfolgt. Aus Sicht der PUK ERZ waren die Gebühreneinnahmen nach deren Neuregelung zu hoch. Sie sorgten für eine Überfinanzierung, die viele zusätzliche Vorhaben zu alimentieren vermochte, teils ohne gesetzliche Grundlage und ohne Zusammenhang mit dem Zweck der Gebühren. Dazu kommt

921

¹⁷¹⁰ Art. 79 GeschO GR, erster Satz.

der staatliche Kontext: Der überwiegende Anteil der an die Gebühren anknüpfenden Leistungen ist mit rechtlichen oder tatsächlichen Monopolen verknüpft, die der Nutzerin bzw. dem Nutzer keine Wahlmöglichkeit beim Leistungsbezug offen lassen. Der Vergleich mit einem Unternehmen auf dem freien Markt hinkt. Er entpuppt sich weitgehend als eine verzerrte Eigensicht, die von vielen Seiten allerdings nicht hinterfragt wurde.

Damit mutierte das von ERZ zelebrierte Unternehmertum zur alles übersteuernden Logik, was sich in sämtlichen von der PUK ERZ untersuchten Teilaspekten zeigte. Der Umgang mit dem Vergaberecht hatte mit seinen «Hauslieferanten» der Unternehmenslogik zu folgen, das städtische Personalrecht erfuhr eine an die Unternehmenskultur des ERZ adaptierte patronale Interpretation. Vergleichbares galt für die Beteiligungen: Diese verstand ERZ als auf die «Muttergesellschaft ERZ» ausgerichtete Konzernelemente und nicht etwa als der Stadt Zürich zugeordnete Rechtsträger. Diese Sicht eines von der Stadtverwaltung losgelösten Unternehmens zeigte sich auch in der Mittelverwendung: Die von ERZ «erwirtschafteten» Mittel erachtete man als die dem Unternehmen kraft Leistungsprinzip zustehende Erträge, über die man frei und im Sinne der Unternehmung verfügen konnte.

922

Die PUK ERZ qualifiziert dieses über Jahre gewachsene und praktizierte System als simulierte Privatwirtschaft, als eine gerade durch die Einbindung in den staatlichen Kontext ermöglichte Freiheit, ohne die für die Privatwirtschaft charakteristischen unternehmerischen Risiken tragen zu müssen.

923

Für die PUK ERZ ist dabei nicht ersichtlich, dass der Antrieb für dieses Handeln primär in einer persönlichen Bereicherung gründete. Zwar wurden den Mitarbeitenden verschiedene Privilegien gewährt, die für städtische Arbeitnehmende aussergewöhnlich sind und dem Personalrecht teilweise zuwiderlaufen. Insbesondere den Mitgliedern der GL kamen dabei in unzulässiger Weise und auf Kosten der Staatskasse Vorteile zu. Sie kamen im Rahmen von Workshops, von Geschäftsreisen und bei der Verpflegung in den Genuss eines Standards, der die städtischen Vorgaben bei weitem überschritt. Die Beweggründe für dieses Handeln erblickt die PUK ERZ eher darin, dass ERZ seine Mitarbeitenden pflegen und für ihre Leistungen honorieren wollte, um so als Arbeitgeber auch in dieser Hinsicht mit der Privatwirtschaft konkurrieren zu können. In diesem Sinne reihen sich auch diese Verfehlungen in die bei ERZ herrschende privatrechtliche Unternehmenslogik ein. ERZ verwendete aber auch Mittel für Aktivitäten ausserhalb seiner Aufgabenkompetenz wie die Restaurierung von Oldtimern und deren Museum, die Haltung von Emus oder für Projekte, die bei

924

genauerem Hinsehen mit Mängeln behaftet waren oder noch sind. Zu denken ist da beispielsweise an den Umbau der Klärbecken oder das Weiterbildungszentrum ara glatt.

In der nach aussen vermittelten Strahlkraft der Dienstabteilung ERZ, die dem Anschein nach fähig war, Blei in Gold zu verwandeln, konnten sich viele sonnen. Auch die Politik konnte einen Nutzen daraus ziehen. Gleichzeitig liess sie sich jedoch auch blenden. Seit 2015 durchlief ERZ einen langen Prozess der Infragestellung, begleitet von inneren Bestrebungen nach Remedur, aber auch erschüttert durch die diversen Untersuchungen. Der Preis für die von ERZ über Jahre angestrebte und weitgehend erlangte Autonomie ist jetzt eine Gegenbewegung, von der zu hoffen ist, dass sie die zweifellos dynamischen Grundzüge dieser Dienstabteilung nicht erstickt.

925

Die von der PUK ERZ festgestellten Unregelmässigkeiten und Versäumnisse in der Dienstabteilung ERZ wiegen schwer. Nichtsdestoweniger sollen auch die positiven Aspekte Erwähnung finden: ERZ erbringt täglich qualitativ hochstehende Dienstleistungen für die Bevölkerung und die Besucherinnen und Besucher der Stadt Zürich. Diese Dienstleistungen haben in den vergangenen Jahren wenig Anlass zu öffentlicher Kritik gegeben. Ein grosser Teil des Verdiensts an der Aufgabenerfüllung kommt dabei den Mitarbeitenden von ERZ zu: Ihre Identifikation und ihr Engagement sind gross. Ebenso befinden sich die Anlagen und Mobilien der Dienstabteilung gemäss Einschätzung der PUK ERZ in einem tadellosen Zustand. Durch die Untersuchungen und die seit Beginn der Affäre kolportierten Verfehlungen werden die Mitarbeitenden und deren unbestrittene Leistungen einer allzu kritischen Bewertung ausgesetzt. Aus Sicht der PUK ERZ ist die Krise von ERZ vielmehr als Folge einer nicht adäquaten Führung und Kontrolle der Dienstabteilung zu verstehen. Sie darf den ausführenden Mitarbeitenden, denjenigen, die an der Front tätig sind, in keiner Weise angelastet werden.

926

Der bei den Einvernahmen der PUK ERZ seitens der Vertreter des Stadtrats gegenüber subalternen Mitarbeitenden wiederholt implizierte Vorwurf, erkennbare Verfehlungen nicht den übergeordneten oder externen Stellen gemeldet zu haben, verkehrt aus Sicht der PUK ERZ die Verantwortlichkeiten. Es wird auch den Risiken und Loyalitätskonflikte nicht hinreichend Rechnung getragen, die mit einer solchen Meldung einhergehen. ERZ-intern müssen sich in erster Linie die obersten Führungsstufen dafür verantworten, den rechtswidrigen Anweisungen nichts entgegengesetzt und damit gerade auch jene Mitarbeitenden nicht unterstützt und geschützt zu haben, die sie mitunter zurecht auf rechtswidrige Zustände hingewiesen hatten. Unter den obersten Führungsstufen versteht die PUK ERZ insbesondere

927

die Mitglieder der GL. Letztlich ist es aber auch dem Stadtrat bzw. den Departementsvorsteherschaften als Aufsichts- und Kontrollinstanz bis 2015 nicht gelungen, die bestehenden Mängel zu erkennen, bzw. sie haben das Verhalten bei ERZ letztlich sogar mehr oder weniger bewusst bestärkt.

Transparenz, Rechtsbindung sowie die Einhaltung einer stufengerechten Beschlussfassung und Dokumentationspflicht sind aus Sicht der PUK ERZ unabdingbare Vorgaben für das Handeln einer jeden Verwaltungseinheit. Hierfür müssen in erster Linie die Führungskräfte in der Verwaltung, die Vorsteherschaft und der Stadtrat besorgt sein. Sie stehen daher bei der Würdigung und Zuweisung der Verantwortlichkeiten im Vordergrund und tragen demzufolge aus Sicht der PUK ERZ die Hauptverantwortung.

928

3. Stadtrat

Gemäss Gemeindegesetz ist der Stadtrat die oberste Behörde der Gemeinde und als solche für die politische Planung und Führung verantwortlich.¹⁷¹¹ Dazu gehört auch die Aufsicht über die Verwaltung. Aufgrund des Departementalprinzips kommen den einzelnen Vorstehenden der Departemente dabei weitgehende, eigenständige Entscheidungsbefugnisse zu. Dies soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass letztlich der Stadtrat als Gesamtgremium die Gesamtverantwortung für das Funktionieren der Stadtverwaltung trägt. In diesem Sinne hat er dafür besorgt zu sein, dass die verschiedenen Dienstabteilungen ordnungsgemäss funktionieren. Daher muss sich auch der Gesamtstadtrat vorhalten lassen, dass die Dienstabteilung ERZ sich im Laufe der Jahre von der städtischen Verwaltungsstruktur lösen konnte, ohne dass dieser Entwicklung Einhalt geboten wurde. Dies, weil in diesem Zusammenhang die Kontrolle und die Aufsicht des Stadtrats bzw. des Stadtpräsidiums nicht ge-griffen haben.

929

Aus Sicht der PUK ERZ hängt dies auch damit zusammen, dass die Strahlkraft des Bildes einer dynamischen Dienstabteilung ERZ, die von tatkräftigen Dienstchefs vom Sanierungsfall in ein modernes Dienstleistungsunternehmen umgewandelt und zielgerichtet in eine innovative Zukunft geführt wurde, auch den Stadtrat zu blenden vermochte. Die Einführung und Etablierung unternehmerischer Begrifflichkeiten innerhalb von ERZ wie jene des «CEO» und der «Holding» lösten beim Stadtrat offenbar keine Irritationen aus, sondern eher unterstützende Bewunderung. Zwar sind für die Zeit bis zum Jahr 2008 nur noch relativ

930

¹⁷¹¹ § 48 Abs. 1 GG.

wenig Akten greifbar. Soweit sich die Handlungen des Stadtrats seit 1996 bis zur Aufnahme der verschiedenen Untersuchungen aber noch nachvollziehen lassen, ist nicht ersichtlich, dass der Stadtrat der Entwicklung der Dienstabteilung etwas entgegengesetzt oder diese zumindest kritisch begleitet hätte. Dem Stadtrat scheint es ein wichtiges Anliegen gewesen zu sein, diese Entwicklung zu unterstützen, wobei die Beaufsichtigung und Sicherstellung des rechtmässigen Funktionierens der Dienstabteilung in rechtsstaatlichen Strukturen weitgehend aus dem Fokus gerieten. Dies wäre jedoch eine zentrale Aufgabe seiner Tätigkeit gewesen. Aus Sicht der PUK ERZ hat sich der Stadtrat in Erinnerung zu rufen, dass seine Aufgabe sich nicht in der Unterstützung und Umsetzung politischer Ideen erschöpft. Zentraler Bestandteil seiner Aufgabe ist die Führung der Stadtverwaltung, die Aufsicht über rechtmässiges Handeln in den Dienstabteilungen und die Sicherstellung eines ordnungsgemässen Funktionierens. Dies gilt sowohl für das Wirken der einzelnen Departementsvorstehenden als auch für jenes des Gesamtgremiums.

Im von der PUK ERZ näher untersuchten Zeitraum waren beim TED drei Vorstehende im Amt. Folglich fanden mehrere Amtsübergaben statt. Mit Blick auf die Organisation des Stadtrats hat sich gezeigt, dass der Informationsfluss bei Übergaben der Departemente nicht einwandfrei gewährleistet war. Es war den scheidenden Departementsvorstehenden weitgehend selbst überlassen, wie umfangreich sie diese Übergabe gestalteten, und welche Informationen sie der neuen Vorsteherschaft weitergeben wollten. Letztlich liegt es zwar immer in der Eigenverantwortung der Vorsteherschaft, sich ein umfassendes Bild über das neu übernommene Departement zu verschaffen. Das Fehlen von Leitlinien für die Übergabe begünstigte aber, dass Themen aus dem Fokus gerieten, bei denen es wichtig gewesen wäre, dass sie die neue Vorsteherschaft im Auge behalten. Gerade wenn Personen neu im Amt sind und weder mit den Geschäften des Stadtrats noch mit der Stadtverwaltung an sich näher vertraut sind, ist die Gewährleistung des Informationsflusses von zentraler Bedeutung. So blieb beispielsweise bei Amtsantritt von Ruth Genner der kurz davor mit Gottfried Neuhold abgeschlossene Consultantvertrag gänzlich unerwähnt. Ruth Genner hatte also keine Kenntnis des Mandats und war in der Folge nicht um die Beaufsichtigung der Aufgabenerfüllung durch Gottfried Neuhold besorgt. Dieser bezog auf diese Weise während drei Jahren sein Gehalt, ohne dass die Stadt Zürich als Arbeitgeberin eine Übersicht hatte, welche Aufgaben er tatsächlich wahrnahm und ob der Vertrag erfüllt wurde. Auch eine wissenschaftliche Arbeit, die kurz vor Amtsantritt von Filippo Leutenegger die Beteiligungen von ERZ umfassend analysiert hatte, wurde Filippo Leutenegger nie zur Kenntnis

931

gebracht. Dieser nahm ein gutes Jahr später eine Lagebeurteilung rund um die Beteiligungen vor, ohne die in der Arbeit bereits vorliegenden wichtigen Erkenntnisse einzubeziehen.

Auch was die Finanzkompetenzen betrifft, hat die PUK ERZ Mängel im Handeln des Stadtrats ausgemacht. Zwar ist die während Jahren teilweise systematisch praktizierte Umgehung dieser Kompetenzen in erster Linie den Verantwortlichen in der Dienstabteilung zuzurechnen. Dass eine solche Umgehung aber über einen derart langen Zeitraum unbeheligt möglich war, ist auch als Versagen der implementierten und im Verantwortungsbereich des Stadtrats liegenden Kontroll- und Aufsichtsinstrumente zu werten. Mit Überraschung hat die PUK ERZ festgestellt, dass in der Stadtverwaltung kein klares System existiert, welches auf Stufe Departement die Übersicht und Kontrolle der offenen Kreditabrechnungen gewährleistet. Dieses Fehlen standardisierter Kontrollinstrumente begünstigt aus Sicht der PUK ERZ, dass Verzögerungen oder gänzliches Ausbleiben von Abrechnungen in den Departementen unerkannt bleiben, und behindert in der Folge auch eine wirkungsvolle Wahrnehmung der diesbezüglichen Kontrolle durch Gemeinderat bzw. dessen Ständige Kommissionen. Vom Stadtrat unerkannt blieben auch die fehlenden Ausgabeentscheide für Rückstellungen bei ERZ, obwohl diese regelmässig im Millionenbereich lagen und die ZFK im Jahr 2007 die Dokumentation der Rückstellungen und 2014 die fehlenden Ausgabebewilligungen gerügt hatte. Wenngleich die Hauptverantwortung für die richtige Budgetierung und Verbuchung der Rückstellungen bei der Dienstabteilung lag, hatte der Stadtrat diesbezüglich dennoch seine übergeordnete Prüfpflicht wahrzunehmen. In anderen Fällen hat er dies durch entsprechende Beschlüsse zu Rückstellungen auch getan, bei der Dienstabteilung ERZ aber bedauerlicherweise unterlassen. Die PUK ERZ ist bei ihren Ermittlungen sodann auf Entscheide des Stadtrats gestossen, die aus ihrer Sicht dem Gemeinderat hätten vorgelegt werden müssen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang der Verkauf von 10 % der Aktien der BGZAG an die Firma Limeco, die Erhöhung des Objektkredits für den Umbau des Personalrestaurants auf dem Areal Hagenholz um 1,8 Millionen Franken oder die Kredite für den Umbau der Klärbecken Werdhölzli mit einer Gesamtsumme von 4 Millionen Franken. Als weitere Vorgänge, die der Stadtrat dem Gemeinderat hätte vorlegen müssen, können die Beteiligung der Stadt Zürich an der ZAV Recycling AG sowie die Übertragung der Papiersammlung an die RBAG genannt werden, wobei die Vorlage in diesen Fällen in erster Linie nicht aus finanzrechtlichen Gründen erforderlich gewesen wäre, sondern weil öffentliche Aufgaben an Dritte übertragen wurden. Der Stadtrat vertritt unter Hinweis auf seine Praxis, sein Ermessen oder weitere Argumente bei all diesen Vorkommnissen einen gegenteiligen Standpunkt.

Eine grosse politische Verantwortung kommt dem Stadtrat bei der Gebührengestaltung zu. Er hat dafür zu sorgen, dass die Höhe der Gebühren bei den auf diesem Weg finanzierten Teilen des Gemeinwesens – bei ERZ namentlich die Rechnungskreise Abfall, Abwasser und Fernwärme – unter Beachtung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips transparent berechnet und festgesetzt wird. Dieser Aufgabe ist der Stadtrat aus Sicht der PUK ERZ im Zusammenhang mit der Dienstabteilung ERZ nicht hinreichend nachgekommen. Eine für eine ausgewogene Gebührenpolitik zwingend erforderliche fortlaufende Evaluation fand nach Einführung von neuen Gebührenmodellen in den Jahren 2001 bis 2005 nie mehr statt und wurde vom Stadtrat auch nicht eingefordert. Bereits ab 2005, und damit kurz nach Inkrafttreten der neuen Abwassergebühren, begann der Preisüberwacher das Finanzierungssystem von ERZ zu hinterfragen und gab gegen Ende 2006 gegenüber dem Stadtrat zwei Empfehlungen ab. Diese führten nicht zu einer vertieften Evaluation, sondern zu einer breit angelegten Verteidigung des erst kürzlich in Kraft getretenen Gebührenregimes. Weder die Intervention des Preisüberwachers noch die von einzelnen Mitgliedern des Gemeinderats wiederholt vorgebrachte Kritik am Gebührenwesen vermochten den Stadtrat zu einer ordentlichen Nachkalkulation der Gebühren oder einer Hinterfragung der Abschreibungspraxis im Rechnungskreis Abwasser zu bewegen, bis 2014 das Gemeindeamt und der Bezirksrat intervenierten. Ein aktives Handeln des Stadtrats im Zusammenhang mit den Gebühren ist daher während Jahren nicht auszumachen. Zu einer fundierten Analyse der Gebührenpolitik sah sich der Stadtrat nicht veranlasst, und eine in diesem Zusammenhang bestimmt aufschlussreiche betriebswirtschaftliche Analyse der Dienstabteilung ERZ erachtete er – trotz dahingehender Anregung durch Prof. Dr. Tomas Poledna – auch im Rahmen der politischen Aufarbeitung der Ereignisse bei ERZ als nicht erforderlich.¹⁷¹² Nachdem diese Vorgänge von der PUK ERZ minutiös aufgearbeitet worden sind, besteht die Reaktion des Stadtrats darin, in seiner Stellungnahme die Verantwortung hinsichtlich der Gebührensituation auf andere, wie beispielsweise die ZFK oder den Gemeinderat, zu verlagern. Seine eigenen Spezialistinnen und Spezialisten der Finanzverwaltung erwähnt der Stadtrat in seiner Stellungnahme mit keinem Wort.

Ein weiteres Versäumnis, dass sich der Gesamtstadtrat vorwerfen lassen muss, betrifft die Situation rund um das städtische Beteiligungsmanagement. Eine Auseinandersetzung, wie mit städtischen Beteiligungen verfahren werden soll, damit der Stadtrat die ihm in diesem Bereich zukommende Regierungsverantwortung wirkungsvoll wahrnehmen kann, war über

¹⁷¹² Vgl. AU Poledna N 70 und FN 18.

Jahre nicht erkennbar. Den diesbezüglich bereits 2004 von der GPK festgestellten Handlungsbedarf versuchte der Stadtrat zwar mit Erlass der Verordnung über die städtischen Vertretungen in Organen von Drittorganisation (VVD) zu beseitigen. Ein klares Konzept und Handlungsstrategie liess er dabei aber weiterhin vermissen. Erst 2019 und nach verschiedenen energischen Impulsen des Gemeinderats erliess der Stadtrat mit den Richtlinien zum städtischen Beteiligungsmanagement ein umfassenderes Regelwerk zu diesen Belangen. Nach Ansicht der PUK ERZ hat es der Stadtrat damit jahrelang versäumt, eine Regelung des städtischen Beteiligungsmanagements bzw. eine übergeordnete Strategie zu erarbeiten und ein Verständnis dafür zu entwickeln, dass die Verantwortung für die Handhabung der städtischen Beteiligungen nicht den jeweiligen Dienstabteilungen überlassen werden kann. Dieses politisch-strategische Versagen ermöglichte es ERZ, mit städtischen Beteiligungen zu verfahren, als ob es sich um ihre «privaten Aktiengesellschaften» handelte, mit denen abgekoppelt von öffentlich-rechtlichen Vorgaben und politischer Einmischung «gewirtschaftet» werden konnte. Die Rechtsentwicklung im Bereich der Beteiligungen des Gemeinwesens ist allem Anschein nach unbemerkt am Stadtrat vorbeigezogen. Zu einem gestaltenden Handeln sah er sich jedenfalls lange Zeit nicht veranlasst.

Was die Feststellung und die Aufarbeitung der Vorfälle bei ERZ betrifft, ist festzuhalten, dass es dem Stadtrat nicht gelungen ist, im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion selbst auf die teilweise eklatanten und seit Jahren in Erscheinung tretenden Missstände aufmerksam zu werden, die in der Dienstabteilung herrschten. Es war in erster Linie ein externer Anstoss in Form eines anonymen Hinweises, der dazu führte, dass die Dienstabteilung im Rahmen verschiedener Untersuchungen genaueren Prüfungen unterzogen wurde, welche das tatsächliche Ausmass der Verfehlungen offenbarten.¹⁷¹³ Um das Ausmass und die Ursachen der Ereignisse abzuklären, bediente sich der Stadtrat dann in erster Linie des Mittels der externen Administrativuntersuchung. Damit hat er seinen Willen gezeigt, das Geschehene aufzuarbeiten und zu analysieren. Der Fokus der Untersuchungen lag dabei allerdings stark auf der Dienstabteilung selbst, den Dienstchefs und teilweise auf dem hinsichtlich Verantwortlichkeiten unpräzisen Gefäss der Geschäftsleitung. Diese Bemühungen sollen nicht in

935

¹⁷¹³ In seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht weist der Stadtrat den Vorwurf zurück, dass erst ein externer Anstoss in Form eines anonymen Hinweises dazu geführt habe, dass die Dienstabteilung im Rahmen verschiedener Untersuchungen genaueren Prüfungen unterzogen worden sei (Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 25). Andernorts lässt er jedoch verlauten, er sei «auf solche Rückmeldungen angewiesen», was sich auch darin zeige, «dass gerade anonyme Meldungen dazu führten, dass die Machenschaften von ERZ aufgedeckt werden konnten.» (Stellungnahme des Stadtrats, S. 22). Weiter heisst es in der Stellungnahme: «Immerhin haben jedoch Meldungen von Mitarbeitenden von ERZ zur Aufdeckung dieser Machenschaften geführt, was der Stadtrat wertschätzt.» (Stellungnahme des Stadtrats, S. 23).

Abrede gestellt werden. Werden in einer Dienstabteilung aber systematische Regelwidrigkeiten aufgedeckt, die sich über viele Jahre entwickeln und halten konnten, wäre daneben nach Ansicht der PUK ERZ seitens des Stadtrats auch eine kritische Auseinandersetzung mit der eigenen Rolle angezeigt gewesen. Im Rahmen einer Administrativuntersuchung ist eine solche Auseinandersetzung stets mit Schwierigkeiten verbunden, da die Untersuchungsleitung das Verhalten ihres Auftraggebers zu untersuchen hat. Bei der AU Poledna wurde aber ein Setting gewählt, dass diese ohnehin bestehende Problematik nicht entschärfte, sondern eher begünstigte, indem die stadträtliche Delegation mit weitgehenden Befugnissen ausgestattet und mit Personen besetzt wurde, die in die zu untersuchenden Vorgänge involviert waren. So überrascht es nicht, dass die aufgrund der bisherigen Untersuchungen ergriffenen Massnahmen sich praktisch ausschliesslich auf die Dienstabteilung ERZ konzentrieren, auf der Ebene Stadtrat und TED indessen bisher wenig Handlungsbedarf erkannt und auch keine Massnahmen sichtbar wurden.

In den von der PUK ERZ untersuchten Aktivitätsbereichen hat sich das Handeln des Stadtrates insgesamt oft reaktiv gezeigt. Ein proaktives Angehen der Herausforderungen ist ebenso wie ein kritisches Hinterfragen der Gegebenheiten selten erkennbar. Dies gilt auch für die Kommunikation des Stadtrats, insbesondere gegenüber dem Gemeinderat und seinen Kommissionen. Bereits Prof. Dr. Tomas Poledna konstatierte in diesem Zusammenhang, dass die Informationsflüsse ERZ–TED–Stadtrat–Gemeinderat–Stimmberechtigte auf jeder Stufe stark gesteuert werden.¹⁷¹⁴ Ein gutes Beispiel für die Kritik von Prof. Dr. Tomas Poledna stellen die Vorgänge rund um das Submissionswesen bei den Beteiligungen dar. Die AU Poledna befasste sich mit der Thematik über mehrere Seiten und musste sich aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden Aktenlage und den getätigten Aussagen von zahlreichen Mitarbeitenden mit dem Fazit begnügen, eine sorgfältige Behandlung des Themas sei bis 2016 ausgeblieben.¹⁷¹⁵ Die Untersuchungen der PUK ERZ ergaben später, dass die GL ERZ diese Thematik bereits 2010 in einem Gutachten hatte abklären lassen. Der AU Poledna lag dieses Gutachten nicht vor, und es ist unverständlich, dass der Untersuchungsleiter seitens des Stadtrats bzw. von ERZ nicht auf die Existenz dieses Gutachtens hingewiesen wurde. Auch die PUK ERZ stellte fest, dass bei der Bekanntgabe von Informationen oft nicht die Herstellung grösstmöglicher Transparenz im Vordergrund stand, sondern diese so gesteuert wurde, dass ein möglichst tadelloses Handeln des Stadtrates und der Verwaltung vermittelt werden sollte.

936

¹⁷¹⁴ AU Poledna, N 846.

¹⁷¹⁵ AU Poledna, N 380.

tut dies, indem er Für die PUK ERZ erweckt die erste Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht den Eindruck, dass der Stadtrat sämtliche Vorwürfe gegen ihn zurückzuweisen versucht. Er tut dies, indem er Gegenpositionen einnimmt, die er mit keinerlei Beweismitteln belegt, obwohl ihm die gesamten städtischen Akten zugänglich wären. Die vier Urkunden, die er eingereicht hat, sind mehr oder weniger öffentlich zugänglich. Die Stellungnahme des Stadtrats zum vorläufigen Schlussbericht folgt damit aus Sicht der PUK ERZ durchgängig einem Muster, bei dem die primäre Verantwortung nie beim Stadtrat, sondern bei allen anderen liegen sollte:

- Die Finanzkontrolle habe rechtlich unklare Anweisungen gegeben.
- Der Gemeinderat habe allen Vorlagen zugestimmt.
- Die gemeinderätlichen Kommissionen hätten keine Einwände erhoben.
- Der Stadtrat habe nur seine Ermessensspielräume genutzt.
- Die Departementsvorstehenden und der Stadtrat seien von der Dienstabteilung ERZ geradezu über den Tisch gezogen worden, und zwar absichtlich und in Kenntnis der korrekten Rechtslage.
- Der Stadtrat und die Departementsvorstehenden hätten sich mit *«politisch weit wichtigeren Themen in anderen Dienstabteilungen, beispielsweise dem Tiefbauamt, zu beschäftigen»* gehabt und ERZ sei schliesslich nicht die einzige Dienstabteilung.¹⁷¹⁶

Von diesen Thesen ausgehend leitet der Stadtrat in einem zweiten Schritt ab, der Bericht der PUK ERZ habe die Verantwortlichkeiten aller anderen, insbesondere die «absichtlichen Täuschungen durch den Dienstchef»¹⁷¹⁷ zu wenig berücksichtigt. Seine Aussagen aus der ersten Stellungnahme relativiert der Stadtrat in seiner zweiten Stellungnahme. Zu berücksichtigen sei eine dreistufige Kaskade der Verantwortlichkeiten, wobei diese in erster Linie den ehemaligen Dienstchef und involvierte Mitglieder der GL treffe, in zweiter Linie den Stadtrat als beaufsichtigendes Organ und in dritter Linie die weiteren Aufsichtsorgane wie die ZFK, die Aufsichtskommissionen und den Gemeinderat. Er verweist dabei insbesondere auf die Verpflichtung von städtischen Mitarbeitenden, die ihnen übertragenen Aufgaben rechtmässig, persönlich, sorgfältig, wirtschaftlich und im Interesse der Stadt und ihrer Bevölkerung auszuführen. Der Stadtrat könne ohne gegenteilige Anhaltspunkte und Ver-

¹⁷¹⁶ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 4 f. und S. 23 f.

¹⁷¹⁷ Stellungnahme des Stadtrats vom 19. August 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 4 f. und 26.

dachsmomente davon ausgehen, dass die Mitarbeitenden ihre Rechte und Pflichten dementsprechend erfüllen würden.¹⁷¹⁸ Im Rahmen dieser dreistufigen Kaskade – so der Stadtrat – stehe er voll und ganz zu seiner Verantwortlichkeit. Er verortet die Hauptverantwortung bei Urs Pauli und wolle nur aufzeigen, wie schwierig bis unmöglich es für den Stadtrat und Gemeinderat gewesen sei, diese täuschenden Vorgehensweisen zu erkennen.¹⁷¹⁹ Die PUK ERZ kann sich dieser einseitigen Deutung des Stadtrats nicht anschliessen. Der Stadtrat kann alle geeigneten Mittel einsetzen, «um die Verwaltung uneingeschränkt in der Hand zu haben.»¹⁷²⁰ Er verfügt über uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte. Dazu kommen die wöchentlichen Sitzungen der Departementsvorstehenden mit ihren Dienstchefinnen und Dienstchefs und bei Bedarf mit den weiteren Führungsspitzen, die unmittelbarer Ausdruck des Führungsanspruchs und Einflussnahme sind. Aus Sicht der PUK ERZ war der Stadtrat zu wenig kritisch und zu gutgläubig in seiner Leitungsfunktion. Sie erachtet es als eine zu verkürzte Sichtweise, im Kontext dieses Gesamtsystems, mit dem mit allen Einflussmöglichkeiten ausgestatteten Stadtrat an der Spitze, eine Person zum Hauptverantwortlichen zu erklären. Es ist für unmittelbar vorgesetzte Führungspersonen unumgänglich, das Verhalten der Untergegebenen kritisch zu hinterfragen und bei Bedarf genauer abzuklären. Hierzu stehen dem Stadtrat und den Departementsvorstehenden als Gegengewicht zu den Dienstabteilungen ausgewiesene Fachkräfte in Finanz- und Rechtsfragen zur Verfügung. Das Gebührenwesen blieb über Jahre mehr oder weniger unangestastet, das Beteiligungswesen hielt mit der Entwicklung in der juristischen Lehre lange nicht Schritt, und die immer wieder in Erscheinung getretenen Auffälligkeiten beim Beschaffungswesen führten nicht zu verstärkten verwaltungsinternen Interventionen. Dem von ERZ über die Jahre entwickelten Selbstverständnis hätte gemäss Fazit der PUK ERZ mit einer kritischeren Begleitung durch die jeweiligen Departementsvorstehenden sowie den Stadtrat Einhalt geboten werden können.¹⁷²¹

Was die Aufgabenerfüllung der einzelnen Departementsvorstehenden betrifft, standen für die PUK ERZ angesichts des Untersuchungsgegenstandes die im untersuchungsrelevan-

937

¹⁷¹⁸ Art. 77 Abs. 1 PR. In N 767 machte die PUK ERZ jedoch die für sie erstaunliche Feststellung, dass im Kompetenzmodell von HRZ keine Rechtskenntnisse verlangt werden.

¹⁷¹⁹ Stellungnahme des Stadtrats vom 28. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, S. 2 ff.

¹⁷²⁰ Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 408 m.w.H.

¹⁷²¹ Eine Dienstabteilung, die sich offen als Unternehmen deklariert, Bezeichnungen wie «CEO» und «Holding» verwendet, müsste eigentlich Anlass genug sein, Rückfragen zu stellen und bei Bedarf klärend einzugreifen. Die Ergebnisse dieser Untersuchung lassen aber eine solche Gegenkraft bis 2016 nur vereinzelt erkennen.

ten Zeitraum amtierenden VTE im Vordergrund. Aussagen zur Wahrnehmung der Aufgaben durch andere Departementsvorstehende sind daher nicht möglich. Die Untersuchung hat für die PUK ERZ aber Probleme sichtbar gemacht, die sich – in unterschiedlicher Ausprägung – über alle untersuchten Vorsteherschaften des TED erstreckten. Die PUK ERZ weist darauf hin, dass diese Probleme nicht nur beim TED und der Dienstabteilung ERZ, sondern ähnlich gelagert bei sämtlichen Departementen und Vorsteherschaften virulent werden können.

Grundsätzlich bewegen sich die Departementsvorstehenden in ihrem Alltag stets im Spannungsfeld zwischen Departemental- und Kollegialprinzip. Als Vorstehende haben sie die Aufsicht über die Dienstabteilungen ihres Departements wahrzunehmen, im Gesamtstadtrat die Aufsicht über die gesamte städtische Verwaltung. Die Handlungsspielräume im Departement gehen dabei vereinfacht gesagt so weit, wie dem Kollegium keine Gesamtverantwortung zukommt bzw. er es unterlässt, diese wahrzunehmen. Je zurückhaltender der Stadtrat sich im Rahmen seiner Gesamtaufsicht verhält, desto mehr Freiheiten bestehen für die Departementsvorstehenden bei ihrer Aufgabenerfüllung, und desto mehr steht es in ihrem Ermessen, ob und mit welchen Themen sie an den Gesamtstadtrat gelangen wollen. Dabei kann sich die Tendenz etablieren, Schwierigkeiten unter dem Deckel zu halten und möglichst selbst zu lösen, ohne sich von den anderen Stadtratsmitgliedern hineinreden zu lassen und erst wenn es nicht mehr anders geht, an den Gesamtstadtrat zu gelangen. Dies kann zu Problemen führen. Beispielhaft ist dies bei der Kostenüberschreitung beim Projekt LGZ ersichtlich. Spätestens nach der Mitteilung von Urs Pauli, dass das Besuchszentrum mit dem Objektkredit nicht vollständig finanziert werden konnte, hätte Ruth Genner im Laufe des Jahres 2013 erkennen müssen, dass die Kosten des Projekts offenbar aus dem Ruder liefen und dringender Handlungsbedarf bestand. Diese Information hätte sie in den Stadtrat tragen müssen, was aber nicht geschah. Der Stadtrat verabschiedete im Juli 2013 die Weisung für den Objektkredit des Umbaus des Personalrestaurants, allem Anschein nach, ohne dass bei ihm die Alarmglocken läuteten. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Missstände in der Finanzierung des Projekts vom Gesamtstadtrat erkannt und darauf reagiert worden wäre, hätte sich wohl zumindest erhöht, wenn er zu diesem Zeitpunkt auch aktiv über die Finanzierungsprobleme beim Besuchszentrum informiert worden wäre. In diesem Sinne kommt den Departementsvorstehenden eine Pflicht zu, den Gesamtstadtrat verantwortungsbewusst in ihr Handeln einzubeziehen, ebenso wie dem Stadtrat die Pflicht zukommt, die Geschäfte aus den Departementen wachsam und kritisch zu hinterfragen. Nur so kann

938

das zuweilen paradoxe Verhältnis von Departemental- und Kollegialprinzip im Gleichgewicht bleiben, was für eine wirkungsvolle Wahrnehmung von Führung und Aufsicht der Verwaltung unabdingbar ist.

Ein weiterer Bereich, der sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben durch die Vorstehenden als problematisch erwiesen hat, ist das Führungsverständnis bzw. die Wahrnehmung der Leitungsfunktion gegenüber den Dienstabteilungen. Bei ihrer Tätigkeit sind die Departementsvorstehenden einerseits auf das in der Verwaltung vorhandene Wissen und Können angewiesen. In den einzelnen Dienstabteilungen – so auch bei ERZ – sind Expertinnen und Experten in sehr spezifischen und komplexen Fachgebieten beschäftigt. Trotz dieses Wissensvorsprungs müssen die Departementsvorstehenden in der Lage sein, den Dienstabteilungen, namentlich den Dienstchefinnen und den Dienstchefs, Aufträge zu erteilen, diese zu kontrollieren und sie entsprechend zu führen. Um über die dazu erforderlichen Grundlagen und Fachkenntnisse zu verfügen, bedarf es ausreichender Ressourcen auf Stufe des Departements. Ohne qualifizierte und mit genügenden zeitlichen Ressourcen ausgestattete Stabsmitarbeitende, die sich mit den Geschäften der Dienstabteilungen bei Bedarf vertieft auseinandersetzen und die Vorstehenden unterstützen können, werden letztere ihre Führungsaufgaben nicht hinreichend wahrnehmen können. Im Zusammenhang mit ERZ hat auch Prof. Dr. Tomas Poledna festgestellt, dass ein kritisches Gegenüber auf Departementsstufe gefehlt habe und die Schaffung einer solchen Stelle empfohlen. Der Stadtrat hat in diesem Bereich bisher dennoch keinen Handlungsbedarf erkannt. Die umrissene Problemstellung dürfte nach Ansicht der PUK ERZ aber nicht allein im Verhältnis zwischen TED und ERZ, sondern ähnlich gelagert auch bei anderen Departementen und dem Verhältnis zu ihren Dienstabteilungen vorhanden sein. Die gegenüber der PUK ERZ vom Departementssekretär TED auf die Frage nach Wünschen für die Zukunft getätigte Aussage spricht in diesem Zusammenhang für sich: *«Wir bräuchten mehr Zeit. Wir haben wahnsinnig wenig Zeit. Wir haben relativ komplexe Dienstabteilungen in unserem Departement. Das Tiefbauamt ist ein hoch politisches Amt und das ERZ war, bis die Verfehlungen bekannt worden sind, ein anspruchsvolles Amt, aber mit einer guten Zielrichtung. Ich würde mir wünschen, dass wir mehr Zeit hätten, um die wesentlichen Themen zu besprechen.»*¹⁷²²

Andererseits haben die Departementsvorstehenden selbst ihre Führungsverantwortung gegenüber den Dienstchefinnen und Dienstchefs konsequent wahrzunehmen. Diesbezüglich hat die Untersuchung der PUK ERZ gezeigt, dass die Handhabung der ZBG, welche in der

¹⁷²² Vgl. EV PUK ERZ des Departementssekretärs II, Zeilen 480–484.

Stadtverwaltung ein zentrales Instrument für die Ausübung und Dokumentation dieser Führung darstellen, regelmässig nicht ordnungsgemäss durchgeführt bzw. verschriftlicht wurden.

Die Aussagen von Stadtpräsidentin Corine Mauch, wonach formalisierte ZBG auch von den Departementsvorstehenden durchzuführen seien und ihr nicht bekannt sei, dass das von jemanden nicht so gehandhabt werde, bildet sich in Akten, die der PUK ERZ zur Verfügung standen, nicht ab.¹⁷²³ Dieses Vorgehen ist sowohl mit Blick auf die Vorbildfunktion des Stadtrats als auch auf die Nachvollziehbarkeit des Führungsverständnisses der Vorstehenden problematisch.

941

4. Martin Waser

Martin Waser führte das TED während rund sechs Jahren (von 2002 bis 2008). Die vorliegende Untersuchung ergab Problemfelder, aus denen die PUK ERZ eine Verantwortlichkeit von Martin Waser ableitet. Dazu zählen der Umbau der vier Klärbecken, die Übernahme der Einzelfirma Rolf Bossard, das Gebührenwesen, die Einführung der Betriebsmedizin sowie der Consultantvertrag von Gottfried Neuhold.

942

Gemäss Einschätzung der PUK ERZ zeichnete sich Martin Waser durch einen besonderen Instinkt für das politisch Machbare aus. Bezogen auf die dynamische und gut kapitalisierte Dienstabteilung ERZ verfügte er über einen kongenialen Partner, der in der Lage war, initiativ Projekte mit politischer Resonanz marketinggerecht zu verknüpfen. Das nutzte sowohl der Dienstabteilung ERZ als auch Martin Waser.

943

Aus Sicht der PUK ERZ vernachlässigte Martin Waser die rechtliche Optik. Dies zeigt sich aus Sicht der PUK ERZ bei sämtlichen oben erwähnten Problemfeldern in vergleichbarer Weise. Selbst wenn man für den Fall der Klärbecken ein weites und sachgemäss ausgeübtes Ermessen annimmt, ist die Problematik der Verwendung von Gebührengeldern für den Umbau nicht mehr für die Abwasserreinigung verwendeter Becken nicht beseitigt. Bevor ein Entscheid gefällt werden kann, stellt sich doch primär die Frage, welcher politische Handlungsraum innerhalb des rechtlichen Rahmens überhaupt möglich ist. Martin Waser teilt diese Einschätzung der PUK ERZ zur rechtlichen Optik nicht und hält in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht fest, stets die gebotene Sorgfalt aufgebracht

944

¹⁷²³ Vgl. EV PUK ERZ von Corine Mauch, Zeilen 125–133 und 145–151.

und das Ermessen immer pflichtgemäss ausgeübt zu haben. Er habe jedoch selbstverständlich die legitimen politischen Handlungsspielräume genutzt, aus seiner Sicht stets im zulässigen Rahmen.

Die Wahrnehmung der PUK ERZ und die jene von Martin Waser weichen stark voneinander ab. Aus Sicht der PUK ERZ zeigt sich eine vernachlässigte rechtliche Optik besonders bei den Gebühren. Der Grossteil des Überschusses floss in die stillen Reserven. Das blieb auch so, nachdem sich der Preisüberwacher eingeschaltet hatte. Das wäre die Gelegenheit gewesen, die Rechtslage rund um die Aktivierung und die Abschreibung umfassend abklären zu lassen. Die Reaktion war ein Schreiben des Stadtrats an den Preisüberwacher, das die nicht rechtskonforme Praxis mit der Nichtaktivierung noch zementierte. Aus Sicht der PUK ERZ hätte eine Kehrtwende 2006 und 2007 bedeutet einzuräumen, dass die unlängst durch einen langen Prozess festgelegten Gebühren zu hoch sind. Aus Sicht der PUK ERZ wäre dies aus einer politischen Logik heraus ein nur schwerlich kommunizierbares Eingeständnis gewesen, das es möglicherweise zu verhindern galt, nachdem unlängst ein neues Gebührensystem installiert worden war, das eine optimale Gebührentransparenz in Aussicht gestellt hatte. Trotzdem hätte eine solche Neubeurteilung – nicht zuletzt aus Fairness gegenüber den Gebührenzahlenden – vorgenommen werden müssen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass nicht nur Martin Waser allein diese Problematik zu verantworten hat, sondern auch der Gesamtstadtrat und die Dienstabteilung selbst. Nach Martin Wasers Einschätzung trägt in diesem Themenkomplex die ZFK einen grossen Teil der Verantwortung. Die PUK ERZ teilt diese Einschätzung jedoch nicht. Es ist nicht primär an einer Finanzkontrolle, für die Anwendung des Rechts zu sorgen, sondern dies muss sich aus der Stadtverwaltung heraus selbst ergeben.

945

Bei den im Zusammenhang mit Martin Waser stehenden und nach Ansicht der PUK ERZ vorliegenden Unregelmässigkeiten muss selbstverständlich und entlastend berücksichtigt werden, dass sich der Gemeinderat hätte einschalten können, dies aber trotz eigentlich einsehbarer Grundlagen unterliess. Der Vorwurf einer mangelhaften Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion durch den Gemeinderat mag also teilweise zutreffen. Gerade die Existenz der RBAG war kein Staatsgeheimnis, ebenso wenig wie die Jahresrechnungen von ERZ. Wie aber bereits ausgeführt, ist die Berücksichtigung von Rechtsnormen primär aus der Stadtverwaltung heraus sicherzustellen.

946

Die Vernachlässigung der rechtlichen Optik sendet in einer hierarchischen Struktur, wie sie die Stadtverwaltung ist, falsche Signale aus. Die bisherigen Untersuchungen förderten zutage, dass ERZ bei der Einhaltung von Rechtsnormen ein grosses Defizit aufwies. Wenn

947

diesen Normen jedoch seitens der Vorsteherschaft selbst nicht mit der gebotenen Sorgfalt nachgelebt wird, ist dies längerfristig problematisch, eine Befürchtung, die sich rund um das ERZ in der Folge effektiv bewahrheitet hat und letztlich durch alle Untersuchungen bestätigt worden ist.

Martin Waser trägt gemäss Einschätzung der PUK ERZ eine gewichtige Mitverantwortung rund um die Überfinanzierung von ERZ. Es ist auch anzumerken, dass er entscheidend dafür besorgt war, Urs Pauli zum Direktor von ERZ zu ernennen. Somit verlieh er der Verselbstständigung von ERZ, die unter Gottfried Neuhold begonnen hatte, eine Kontinuität, die sich im Nachhinein als unheilvoll herausgestellt hat. Für die PUK ERZ ist insbesondere nicht nachvollziehbar, warum sich Martin Waser kurz vor seinem Wechsel ins Sozialdepartement für diese grosse Rochade eingesetzt und den Personalwechsel nicht seiner Nachfolgerin überlassen hat. Gemäss Einschätzung der PUK ERZ war dies letztlich das Resultat einer bereits länger andauernden engen Zusammenarbeit zwischen Martin Waser und Urs Pauli. Daraus darf aber nicht geschlossen werden, dass die Dienstabteilung keinerlei Verantwortung trifft. Martin Waser führt aus: *«Ich entziehe mich nicht meiner politischen Verantwortung. Für die Phase, für die ich politisch verantwortlich bin, übernehme ich die Verantwortung für die kritisierten Vorgänge. Ich kann dies aber nur für Vorgänge tun, von denen ich wusste und für welche eine rechtliche Problematik für mich erkennbar war. Die PUK blendet im Zusammenhang mit Rechtsverletzungen auch weitgehend aus, dass dem Direktor vorgeworfen wird, dass er so gehandelt habe, damit meine Aufsicht nicht greifen konnte.»*¹⁷²⁴

948

5. Ruth Genner

Während der Amtsperiode von Ruth Genner (von 2008 bis 2014) hat ERZ zahlreiche Projekte initiiert, umgesetzt oder zum Abschluss gebracht, die einen Konnex zur vorliegenden Untersuchung aufweisen. Dazu zählen unter anderem die Gründung der HHKW Aubrugg, die Gründung der FWZAG, die Umsetzung der Motion Jäger mit Gründung der BGZAG, eine Fortentwicklung des Zürcher Abfallverwertungs-Verbundes zur ZAV AG, die Gründung

949

¹⁷²⁴ Stellungnahme von Martin Waser vom 18. Oktober 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ, zu N 360 und N 945. Hierzu sollte angefügt werden, dass der Stadtrat in seinen Stellungnahmen solche Vorwürfe gegen Urs Pauli erhebt, aber nicht gegenüber Gottfried Neuhold. Die PUK ERZ erhebt dementsprechend keine Vorwürfe gegen Martin Waser für die Zeitspanne, in der er nicht mehr VTE war, die sich auf das unmittelbare Verhältnis zu Urs Pauli beziehen.

der ZAV Recycling AG sowie der Bau des LGZ. Diese Anzahl Projekte ist beachtlich und zeugt von einer grossen Schaffenskraft auf Seiten von ERZ.

Urs Pauli lobte Ruth Genner, dass sie gut zwischen Politik und operativer Führung zu trennen vermöge, und Ruth Genner lobte ihren Dienstchef für seinen «Superoutput». Die PUK ERZ gelangt bei Ruth Genner zum Fazit, dass sie dem Dienstchef keinen Wunsch abschlug, solange sich dieser in ihr Konzept der Nachhaltigkeit¹⁷²⁵ einfügen liess. Dies lässt sich gemäss Einschätzung der PUK ERZ aus einer politischen Optik für beinahe alle grösseren Vorhaben sagen. Ruth Genner sagte vor der PUK ERZ selbst aus, sie habe ihren Fokus auf das Politische gerichtet und sich mehr um Inhalte gekümmert. Zu den Inhalten einer Amtsführung gehört aber auch ein kritisches Hinterfragen von Vorgängen in einer Dienstabteilung, eine Führungs-, Kontroll- und Leitfunktion sowie die Einbindung ins Recht, das nicht nur eine Form darstellt, sondern genauso zum Inhalt zählt. Aus Sicht der PUK ERZ setzt ein stadträtliches Amt auch eine Auseinandersetzung mit den Grundmechanismen der unterstellten Verwaltung und ihren Funktionsweisen voraus. Diese sind grösstenteils rechtlicher und nicht politischer Natur. Die Interpretation ihrer eigenen Amtstätigkeit ist daher in der Einschätzung der PUK ERZ unvollständig und deckt sich nicht mit den effektiven Aufgaben.

950

Diese unvollständige Definition der Inhalte ihrer Vorsteherschaft führte gemäss Einschätzung der PUK ERZ dazu, dass Ruth Genner ERZ an einer zu langen Leine führte und diese je länger Ruth Genner in ihrem Amt tätig war, noch länger geworden ist. Die Folgen dieser Laissez-faire-Politik zeigt auch diese Untersuchung. Die Gebührensituation wurde über Jahre nicht hinterfragt, hinsichtlich des Submissionswesens ist eine vertiefte Prüfung nicht auszumachen, auch nachdem sich die GPK mit der diesbezüglichen Praxis im TED auseinandergesetzt hatte. Die zahlreichen Gründungen von Aktiengesellschaften in ihrer Amtsperiode hätten bereits eine seit 2009 anzufangende Auseinandersetzung mit einem Beteiligungscontrolling notwendig gemacht. Auch hier ist einzuräumen, dass es nicht nur auf der Stufe Vorsteherin, sondern vom Stadtrat einer besonderen Aufmerksamkeit bedurft hätte.

951

Gemäss Einschätzung der PUK ERZ bildete Ruth Genner nicht das notwendige Gegengewicht zu ihrem Dienstchef Urs Pauli, sondern vertraute ihm quasi blind. Die PUK ERZ hat überdies den Eindruck gewonnen, dass die Vorsteherin des TED mit gewissen Abläufen in der Stadtverwaltung nur bedingt vertraut war. Das zeigte sich bei der Beschäftigung von Personen mit gesundheitlichen Problemen in den Werkstattbetrieben, bei der Frage, ob es

952

¹⁷²⁵ Soziales, Ökonomie und Ökologie.

eines Nachtragskredits für die Fertigstellung des Besuchszentrums bedarf, bei der Verlängerung des Engagements der Betriebsärztin oder beim Ausbleiben von Kreditabrechnungen über Jahre hinweg. Gemäss Einschätzung der PUK ERZ wäre dieses bei Ruth Genner fehlende Wissen bei ihren Stabsmitarbeitenden durchaus abrufbar gewesen. Es stellt sich daher die Frage, warum dieses Wissen seitens des Departements nicht mehr in die Abläufe einfluss. Es ist auch eine erstaunliche Tatsache, dass Ruth Genner, die offenbar den Mitarbeitenden in ihrem Amt derart vertraute, über die Situation von Gottfried Neuhold und dessen Consultantstatus nicht bei Amtsantritt umfassend in Kenntnis gesetzt wurde. Dies kann ihr nur bedingt angelastet werden, zeigt aber eine fehlende Transparenz innerhalb der Departementsstruktur.

Mit ihrer gemäss Einschätzung der PUK ERZ überwiegend auf «Vertrauen» basierenden Führung hat es Ruth Genner verpasst, der seit längerem anhaltenden Eigendynamik der Dienstabteilung, die sich längst als Unternehmen sah, Einhalt zu gebieten. Dies obschon sie diese Tendenz zu Beginn ihrer Amtszeit noch erkannt und da auch festgehalten hatte, indem sie Urs Pauli beispielsweise aufforderte, die parlamentarischen Spielregeln einzuhalten.

953

6. Filippo Leutenegger

Filippo Leutenegger trat sein Amt als VTE im Mai 2014 an und war rund ein Jahr im Amt, als mit einem anonymen Hinweis und der daran anknüpfenden Revision der ZFK die ersten Verfehlungen bei ERZ ans Licht gebracht wurden. Seine Reaktion auf den ersten und wichtigen anonymen Hinweis im Juli 2015 ist nicht zu beanstanden. Als Reaktion auf die Ergebnisse der Revision der ZFK, die einen dringenden Handlungsbedarf offenbarten, nahm Filippo Leutenegger eine weitere Aufklärung der Vorfälle beim Projekt LGZ anhand und gab eine externe Administrativuntersuchung in Auftrag. Diese Administrativuntersuchung sowie der vom TED in der Folge erarbeitete ergänzende Bericht dazu, machten die Hauptverantwortung für die Verfehlungen in erster Linie an Urs Pauli und ehemaligen Mitarbeitenden von ERZ fest. Die PUK ERZ erachtet es als richtig, dass mit der Administrativuntersuchung ohne zu zögern erste Schritte zur weiteren Abklärung der Vorkommnisse vorgenommen und erste Massnahmen zu deren Behebung eingeleitet wurden. Zu bedauern ist, dass eine kritische Auseinandersetzung mit der Rolle der VTE und des Stadtrats unterblieb und man sich beim TED in diesem Zeitpunkt nicht veranlasst sah, abzuklären, ob die beim Projekt

954

LGZ festgestellten Verfehlungen singulärer Natur oder auch in anderen Geschäftsbereichen anzutreffen waren. Dies muss sich auch der Gesamtstadtrat vorhalten lassen, der sich mit der Analyse des TED einverstanden zeigte und den Abschlussbericht des TED im September 2016 zustimmend zur Kenntnis nahm.

Angesichts der Schwere der von der ZFK und von Stokar + Partner festgestellten Verfehlungen entschied sich der Stadtrat mit einer schriftlichen Mahnung im September 2016 für eine milde personalrechtliche Massnahme gegenüber Urs Pauli. Überraschend ist, dass es im Personaldossier von Urs Pauli keine Anhaltspunkte gibt, die darauf hindeuten, dass unmittelbar nach Erlass dieser Massnahme eine engere Personalführung durch Filippo Leutenegger erfolgte, obwohl Filippo Leutenegger geltend macht, eine solche sei im Rahmen konsequenter wöchentlicher bilateraler Gespräche erfolgt. Das Ende 2016 anstehende ZBG wurde offenbar nicht durchgeführt. Dem HR ERZ wurde zwar eine deutlich schlechtere Gesamtbeurteilung der Leistungen von Urs Pauli mitgeteilt. Dass ein ordnungsgemässes ZBG durchgeführt und in entsprechendem Formular verschriftlicht wurde, bildet sich in den der PUK ERZ vorliegenden Akten aber nirgends ab. Filippo Leutenegger erklärte zwar, dass ein solches Formular existiere. Auf ein entsprechendes Aktenherausgabegesuch der PUK ERZ beim Stadtrat erhielt die PUK ERZ aber lediglich ZBG der Jahre 2008 bis 2015. Entsprechend entzieht sich der Kenntnis der PUK ERZ, wie diese Gesamtbeurteilung von Filippo Leutenegger begründet und welche Ziele für das kommende Jahr geplant wurden, um der alarmierenden Situation zu begegnen. Als im Frühjahr 2017 dann weitere gravierende Verfehlungen mit möglicherweise strafrechtlicher Relevanz bekannt wurden, leitete Filippo Leutenegger einschneidende personalrechtliche Massnahmen in die Wege, die letztlich im Juni 2017 zur fristlosen Entlassung von Urs Pauli durch den Stadtrat führten. Auch die Strafbehörden wurden vom VTE ab diesem Zeitpunkt richtigerweise laufend über neue Anhaltspunkte für möglicherweise strafrechtlich relevante Verhaltensweisen informiert.

Im Übrigen haftet der turbulenten Phase des ersten Halbjahrs 2017 eine gewisse Unübersichtlichkeit an. Für die PUK ERZ ist nicht nachvollziehbar, wann in dieser Zeit vom TED welche Abklärungen aus eigenem Antrieb vorgenommen wurden und welche Hinweise Dritter zu welchen Abklärungen und Massnahmen führten. Teilweise hat dies auch damit zu tun, dass die Dokumentation seitens des TED in dieser Zeit nicht einwandfrei erfolgte und nicht nachvollziehbar ist, wann einzelne Hinweise eingegangen sind, wem sie zur Kenntnis gebracht worden sind und wie damit weiter verfahren wurde. Eine ordnungsgemässe Aktenführung ist aus Sicht der PUK ERZ eine unerlässliche Grundlage für korrektes Verwaltungshandeln. Gerade in hektischen Zeiten ist sie ausserdem ein wichtiges Instrument, um

955

956

die Übersicht über die verschiedenen Ereignisse nicht zu verlieren und die vollständige Weiterleitung relevanter Unterlagen an die laufenden Untersuchungen zu gewährleisten. Wie die PUK ERZ feststellen musste, haben nicht alle beim TED eingegangenen Hinweise auf Verfehlungen Prof. Dr. Tomas Poledna erreicht und somit Eingang und Berücksichtigung in dessen Administrativuntersuchung finden können.

Was die Zeit vor dem ersten Bekanntwerden der Missstände bei ERZ betrifft, ist für die PUK ERZ schwer zu beurteilen, wie Filippo Leutenegger seine Führungsrolle gegenüber Urs Pauli mit Blick auf die Dienstabteilung ERZ interpretierte und wahrnahm. Festzustellen ist, dass unter Filippo Leutenegger im Nachgang zur Administrativuntersuchung von Stokar + Partner erstmals ein Funktionsbeschreibung für den Dienstchef von ERZ verfasst wurde. Die weiterhin nicht im Personaldossier von Urs Pauli abgelegten ZBG zeigen sich auch in der Amtszeit von Filippo Leutenegger unvollständig. 2014 wurde hinsichtlich eines Beurteilungsgesprächs zur ausserordentlich guten Gesamtbeurteilung nichts in einem entsprechenden Formular verschriftlicht. 2015 wurde das Formular zum ZBG dann rudimentär ausgefüllt. Das für das gesamte städtische Personal vorgesehene Instrument, das die von den Mitarbeitenden erbrachten Leistungen und die Führung durch ihre Vorgesetzten dokumentieren soll, wurde auf der obersten Dienststufe damit auch von Filippo Leutenegger nicht korrekt angewendet, was aus Sicht der PUK ERZ problematisch ist. Ein Vorgehen, dass von der gesamten Stadtverwaltung auf allen Stufen eingefordert wird, ist auch auf der obersten Ordnungsstufe zwingend durchzusetzen. Im Übrigen lässt der Umstand, dass die ZBG nicht ordnungsgemäss durchgeführt oder zumindest dokumentiert wurden, nach Einschätzung der PUK ERZ für sich allein keine unmittelbaren Schlüsse auf das tatsächliche gelebte Führungsverhalten von Filippo Leutenegger zu. Dieser Umstand erschwert es jedoch, nachzuvollziehen, ob und wie die Führung des Dienstchefs der Dienstabteilung ERZ in der Amtszeit von Filippo Leutenegger effektiv wahrgenommen worden ist.

957

Im Zusammenhang mit den operativen Tätigkeiten von ERZ zeigte sich Filippo Leutenegger in seiner Amtszeit als VTE in gewissen Bereichen durchaus kritisch und nahm die ihm zukommende Verantwortung wahr: Als Urs Pauli im Frühling 2017 mit dem Wunsch einer Aktienkapitalerhöhung bei der ZAV Recycling an ihn gelangte, segnete er dies nicht einfach ab, sondern forderte richtigerweise eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Thematik. In der Folge beantragte Filippo Leutenegger keine entsprechende Erhöhung, als ihm seitens ERZ keine genügenden Grundlagen geliefert werden konnten. Auch kann Filippo Leutenegger zugutegehalten werden, dass er sich im Jahr 2015 mit dem Beteiligungscontrolling aus-

958

einandersetzte und ERZ mit seiner Genehmigung dann Richtlinien zu einem solchen verabschiedete. Allerdings verkannte auch Filippo Leutenegger, dass in diesem Bereich Lösungen auf Stufe Stadtrat erforderlich gewesen wären und es nicht Aufgabe der Dienstabteilung ist, ein eigenes Beteiligungscontrolling zu formulieren, zu organisieren und zu steuern. Da zur Zusammenarbeit mit Rechtsanwalt B sich widersprechende Aussagen von Filippo Leutenegger und dem Departementssekretär einerseits sowie von Urs Pauli andererseits und eine E-Mail von Rechtsanwalt B vorliegen, bleibt im Dunkeln, wie sich diese Zusammenarbeit genau gestaltete. Insbesondere bleibt offen, wer die – letztlich nicht weiterverfolgte – Idee einer Auslagerung von ERZ in eine öffentlich-rechtliche Anstalt ins Spiel gebracht hatte und aus welchen Gründen die Zusammenarbeit mit Rechtsanwalt B letztlich beendet wurde. Bedauerlicherweise konnten weder Urs Pauli noch das TED diesbezüglich Transparenz schaffen und der PUK ERZ schlüssige, belegbare Informationen liefern.

Im Bereich des Vergabewesens hat die Untersuchung der PUK ERZ gezeigt, dass Filippo Leutenegger im August 2014 bei ERZ Kritik äusserte und verlangte, dass Direktvergaben ausführlicher begründet werden. Im Juni 2015 liess Filippo Leutenegger die Geschäftsleitung ausserdem wissen, dass er freihändige Vergaben gestützt auf den Ausnahmetatbestand von § 10 Abs. 1 SubmV verstärkt ins Visier nehmen würde. Damit wurden Mängel erkannt oder zumindest vermutet, deren Ausmass und Regelwidrigkeit sich in späteren Untersuchungen in aller Deutlichkeit offenbaren sollten. Allerdings ist nicht aktenkundig, dass Filippo Leutenegger – abgesehen von den Ermahnungen – Schritte in die Wege geleitet hätte, um die weiteren Entwicklungen in diesem Bereich zu kontrollieren. Mit konkreten Massnahmen wurde den Missständen bei den freihändigen Vergaben erst begegnet, nachdem die ZFK und Stokar + Partner ihre Untersuchungen abgeschlossen hatten. Namentlich im Bereich IT und bei den Reinigungsleistungen lief die Praxis der freihändigen Vergaben unter unzulässiger Berufung auf die Ausnahmebestimmungen auch nach den Ermahnungen von Filippo Leutenegger im gleichen Stil weiter wie in den Jahren zuvor. Ausserdem ist die PUK ERZ bei ihren Ermittlungen auch auf freihändige Vergaben unter Berufung auf Ausnahmebestimmungen der SubmV gestossen, die von Filippo Leutenegger verfügt wurden und deren Begründung als mangelhaft zu beurteilen ist, namentlich bei den Reinigungsleistungen und der Betriebsmedizin.

959

7. Urs Pauli

Urs Pauli sah gemäss Einschätzung der PUK ERZ die Dienstabteilung ERZ als «sein Unternehmen» an. Er verstand es, die Einflüsse der Politik und des Rechts möglichst fern zu halten. Dabei hatte er insbesondere während der Amtsperiode von Ruth Genner grösstmögliche Freiheiten, die ihm auch nicht im Sinne einer departemental angesiedelten Gegenkraft eingeschränkt wurden. Hinzu kam, dass Urs Pauli inner- und ausserhalb der Stadtverwaltung weitherum höchste Akzeptanz und Respekt genoss und dadurch in seinem Rollenverständnis zusätzlich bestärkt wurde.

960

Urs Pauli berief sich in seinem Argumentarium fast ausschliesslich auf eine unternehmerische Logik. Aus Sicht der PUK ERZ stellt diese jedoch keine absolute Grösse dar und folgt subjektiven Auslegungen. Die Ökonomie vermittelt keine allgemein gültigen Rezepte. Es sind immer mehrere Wege denkbar. Gemäss Einschätzung der PUK ERZ beanspruchte Urs Pauli jedoch dabei für sich, dass er am besten wusste, was es für die Führung von ERZ bedurfte. Somit waren letztlich auch die internen kritischen Kräfte in der Dienstabteilung stark zurückgebunden und ein echter Dialog über die Ausrichtung des Betriebs stark eingeschränkt.

961

8. Gottfried Neuhold

Von Stadträtinnen und Stadträte sowie anderweitigen Personen aus der Verwaltung wurde oft betont, dass Gottfried Neuhold als Sanierer geholt worden sei und er seine Aufgabe erfüllt habe. Ob dies so gewesen ist, lässt sich aus Sicht der PUK ERZ nicht abschliessend beantworten. Denn mit Gottfried Neuhold kamen auch die neuen Gebührenmodelle. Die Fernwärmearife wurden im Jahr 2000 stark erhöht, im Abfallwesen sorgten ab 1999 eine Anordnung der Baudirektion und ab 2003 das neue Gebührenmodell für deutlich höhere Einnahmen, und der Rechnungskreis Abwasser konnte seine bereits früher hohen Einnahmen mit dem neuen Gebührenmodell 2003 konsolidieren/festigen. Was sicherlich gelang, war die Neuorganisation nach dem Zusammenschluss der Stadtentwässerung und dem Abfallwesen zu ERZ, das Implementieren von modernen betriebswirtschaftlichen Instrumenten und einer moderneren Personalpolitik. Letztere hat jedoch in ihrer Fortsetzung Schwächen gezeigt, indem sie nur bedingt dem propagierten systemischen Modell folgte.

962

Bemerkenswert erscheint der PUK ERZ die Entwicklung der Position von Gottfried Neuhold nach dem Amtsantritt von Martin Waser: Gottfried Neuhold tat sich schwer mit dem politischen Einfluss auf seine Dienstabteilung, die er vielmehr als Industrieunternehmen verstand. Seine Anbindung und jene von ERZ an seinen politischen und hierarchischen Vorgesetzten Martin Waser blieben unklar. Seitens Stadtverwaltung und vom Stadtarchiv konnten der PUK ERZ hierzu keine Akten zur Verfügung gestellt werden. Es liegen keine Leistungsvereinbarungen und -beurteilungen zu dieser Zeit vor, die regelmässig stattfindenden bilateralen Gespräche zwischen Dienstchef und Vorsteherschaft wurden nicht protokolliert. Dokumentiert ist jedoch, dass Urs Pauli sehr bald nach Amtsantritt von Martin Waser an der Schnittstelle zur Politik eine immer gewichtigere Rolle einzunehmen begann, während Gottfried Neuhold immer weniger direkte Kontakte zu ihr hatte. Zur Aufgabe eines Dienstchefs zählt zwangsläufig, mit der in sein Tätigkeitsfeld hineinspielende Politik konstruktiv umzugehen und Lösungen anzubieten. Das unterscheidet ihn von einem privaten Unternehmer, der derart unmittelbaren politischen Einflüssen nicht ausgesetzt ist. Aus Sicht der PUK ERZ wurde aus dieser für die politische Führung wohl ungewohnten Situation ein Ausweg gesucht.

963

9. Weitere obere Kader von ERZ

Vielen der im oberen Kader beschäftigten Mitarbeitenden ist gemein, dass sie sich der von der obersten Führung von ERZ ausgegebenen Unternehmenslogik, sozusagen kritiklos unterworfen haben. Dabei ging eine über die Dienstabteilung hinausreichende, stadtweite Sichtweise verloren. Gerade das Führungskader wäre besonders in der Pflicht gestanden, das Handeln ihrer Dienstabteilung kritisch zu hinterfragen. Die oberste Führungsebene, d.h. die Mitglieder der Geschäftsleitung von ERZ, genossen aber Privilegien und einen besonderen Status. Sie blieben – mit ein paar Ausnahmen – dem Gremium über Jahre erhalten, was zeigt, dass diese Personen in der obersten Führungsebene nicht unter derartigem moralischen Dilemma gelitten haben, das sie zum freiwilligen Abgang gezwungen hätte. Es ergibt sich für die PUK ERZ das Bild, dass Urs Pauli bewusst Personen bevorzugte, die sich für das Funktionieren ohne Widerspruch ihm gegenüber unterordneten.

964

9.1 GL-Mitglied 1

Hinsichtlich eines GL-Mitglieds gelangt die PUK ERZ zum Schluss, dass es Urs Pauli weitgehend treu ergeben war und das ausgeführt hat, was er von ihm verlangt hat. ERZ als Unternehmen und nicht als Dienstabteilung schien es aus Sicht der PUK ERZ stark verinnerlicht zu haben. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit der für die Führung des Personals rechtlichen Bestimmungen und städtischen Reglementen hat nur beschränkt stattgefunden. Ob dies aus falsch verstandener Loyalität gegenüber dem Vorgesetzten heraus oder infolge der nicht zweifelsfrei vorhandenen Kenntnisse über das städtische Personalrecht geschah, lässt sich aus den der PUK ERZ zur Verfügung stehenden Akten nicht beurteilen. Das betreffende GL-Mitglied verzichtete auf die Teilnahme an einer Einvernahme durch die PUK ERZ, was gegebenenfalls zur Klärung hätte beitragen können.

965

9.2 GL-Mitglied 2

Dieses GL-Mitglied ist ein langjähriger Mitarbeiter von ERZ, der unzweifelhaft zahlreiche Verdienste in dieser Dienstabteilung hat und auch den fachlichen Herausforderungen von ERZ jederzeit gewachsen ist. Gemäss Einschätzung der PUK ERZ war das GL-Mitglied aber gleichzeitig vollständig auf die Linie seiner beiden aufeinanderfolgenden Dienstchefs eingestellt und der Logik von ERZ verpflichtet. Aus Sicht der PUK ERZ trug das GL-Mitglied vieles mit und hinterfragte nur wenige Aspekte kritisch. Beim Oldtimermuseum beugte sich das betreffende GL-Mitglied gemäss Einschätzung der PUK ERZ der strengen Logik der Hierarchie. Beim Umgang mit den Spesen erstaunt es die PUK ERZ, dass ein langjähriger Mitarbeitender der obersten Führungsstufe erklärt, dass ihm während Jahren nicht bekannt gewesen sei, dass die Ausrichtung von Pauschalspesen reglementiert sei, bzw. dass mit der Ausrichtung gewisse Auslagen pauschal abgegolten werden, die entsprechend im Einzelfall nicht mehr ersatzfähig sind.

966

9.3 GL-Mitglied 3

Dieses GL-Mitglied war rund 21 Jahre für die Stadt Zürich tätig, davon 12 Jahre als Vizedirektor von ERZ. Es ist weder in der AU Poledna noch in der vorliegenden Untersuchung prominent in Erscheinung getreten. Dies kann aus der Sicht der PUK ERZ nicht darüber hinwegtäuschen, dass das GL-Mitglied beim Bau des LGZ eine wichtige Rolle spielte. In Bezug auf das Submissionswesen war es im Zusammenspiel mit dem Projektleiter Bau

967

LGZ an der Liste der gesetzten Unternehmen beteiligt. Die in den darauffolgenden 15 Jahren für Bautätigkeiten berücksichtigten Firmen deckten sich dann effektiv in vielen Fällen mit dieser Liste. Das betreffende GL-Mitglied passte sich, wie viele andere Mitarbeitende von ERZ, treu an die Vorgaben seiner Vorgesetzten und die vorgegebene Unternehmenslogik an.

9.4 GL-Mitglied 4

Dieses GL-Mitglied wurde als Nachfolger des vorstehend behandelten GL-Mitglieds in die Geschäftsleitung berufen. Dadurch kam ihm unter anderem auch im Projekt LGZ eine zentrale Rolle zu. Aus Sicht der PUK ERZ wäre vom GL-Mitglied zu erwarten gewesen, dass es sich bei der Problematik rund um die Mittelbeschaffung des Besuchszentrums stärker zu Wehr gesetzt hätte und seine von ihm im Nachgang behaupteten Bedenken dokumentiert hätte. Mit kritischen Äusserungen drang das GL-Mitglied nicht durch und trug letztlich die Entscheide von Urs Pauli und der Geschäftsleitung loyal mit.

968

9.5 GL-Mitglied 5

Dieses GL-Mitglied trat 1998 beim damaligen Entsorgungsamt in die Finanzabteilung ein. Ab 2008 wurde es in den Kreis der Geschäftsleitung aufgenommen und wurde Leiter Finanzen der Dienstabteilung ERZ. Die Dienstabteilung ERZ pflegte einen freizügigen Umgang mit dem öffentlichen Finanzrecht. Die Beispiele dafür sind zahlreich und betreffen u.a. die Betriebsmedizin, die Rückstellungen, die Abschreibungspraxis, die Kreditabrechnungen und das Grossprojekt LGZ. Dabei trägt das betreffende GL-Mitglied eine Mitverantwortung, die gemäss Einschätzung der PUK ERZ auf eine nur dürftige Auseinandersetzung mit den rechtlichen Bestimmungen, aber auch mit einer starken «Unternehmensidentifikation» bzw. Gehorsam gegenüber seinen Vorgesetzten zurückzuführen ist.

969

9.6 Projektleiter Bau LGZ

Der Projektleiter Bau LGZ war ein langjähriger Projektleiter bei ERZ, der von einem Architekturbüro übergetreten war, das bis 2015 an allen Grossprojekten von ERZ massgeblich beteiligt war. Der Bau des LGZ führte beim Projektleiter Bau LGZ aus Sicht der PUK ERZ zu Überlastung und Überforderung. Nachdem das Projekt in eine Schieflage geraten war, war der Projektleiter Bau LGZ gemäss Einschätzung der PUK ERZ darin involviert, für die

970

«Rettung des Projekts» Vorgaben zu Kostenstellen, Kostenarten usw. zu unterlaufen, auch wenn dies gemäss Einschätzung der PUK ERZ grösstenteils durch Anordnungen von Vorgesetzten erfolgte.¹⁷²⁶ Überdies waren Dokumentation und Aktenführung im Projekt LGZ nachweislich nicht regelkonform, was ein späterer Fund von städtischen Akten bei ihm zu Hause ergab. Gegenüber der PUK ERZ erweckt dies den Eindruck, dass der Projektleiter Bau LGZ ein vom übergeordneten Kader wenig geführter Mitarbeiter war. Er ging viele Aufgaben mit einer gewissen Unabhängigkeit und einem Pragmatismus an. Offenbar war man über Jahre mit ihm zufrieden, oder er war der Sache und der daran anknüpfenden Krisenbewältigung dienlich, ansonsten wäre seine generös entlohnte Anstellung via eine Drittfirma über die Pensionierung hinaus nur schwer zu erklären.

10. Gemeinderat

Die Ausgestaltung und das effektive Funktionieren der parlamentarischen Oberaufsicht beschäftigt die juristische Lehre¹⁷²⁷ und Praxis seit jeher. Von Seiten der Exekutive wird der Eifer des Parlaments zuweilen belächelt und als eine zu erdulden Mühsal empfunden. Letztlich herrscht jedoch breiter Konsens über die Notwendigkeit, und im optimalen Fall kann diese Kommunikation zwischen Gemeinderat und Stadtrat eine Chance für einen fruchtbaren politischen Diskurs darstellen.¹⁷²⁸

971

Die parlamentarische Oberaufsicht sollte aber auch in der Lage sein, Fehlleistungen zeitgerecht zu erkennen, ohne dabei direkt in die operative Tätigkeit des Stadtrates einzugreifen. Ulrich Zimmerli¹⁷²⁹ spricht in diesem Zusammenhang von einer Art politischem Controlling.¹⁷³⁰ Genauso wie die parlamentarische Oberaufsicht befähigt sein sollte, Fehlleistungen zu erkennen, sollte sie in der Lage sein, eine bestätigende Haltung an den Tag zu legen

972

¹⁷²⁶ Der Projektleiter Bau LGZ äusserte sich gegenüber der PUK ERZ während des gesamten Verfahrens einzig in seiner Stellungnahme zum vorläufigen Schlussbericht. Dort liess er, ohne Bezug auf eine konkrete Stelle des Berichts zu nehmen, Folgendes verlauten: «Sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Projekten standen unter einem enorm hohen Druck. Wir haben einzeln oder gemeinsam mit dem Einkauf, dem Controller und dem Projektcontroller immer unser Veto in dieser Angelegenheit bei unseren Vorgesetzten eingebracht.» (Stellungnahme des Projektleiters Bau LGZ vom 2. Juli 2020 zum vorläufigen Schlussbericht der PUK ERZ)

¹⁷²⁷ Die Lehre zitiert noch heute das 1966 von Richard Bäumlin (unter Mitwirkung eines gewissen Hans-Peter «Mani» Matter) verfasste Referat mit dem Titel «Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung», das eine umfassende Auslegeordnung vornahm und in seinen Grundfragen immer noch aktuell ist.

¹⁷²⁸ Ulrich Zimmerli, *Parlamentarische Oberaufsicht im 21. Jahrhundert*, Bern 2008, S. 27; sowie Jörg Paul Müller, *Die demokratische Verfassung*, Zürich 2009, 2. Aufl., S. 47 f.

¹⁷²⁹ Ulrich Zimmerli, Prof. Dr. iur., ehemaliger Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Bern, Mitglied des Ständerates von 1987 bis 1999 für die SVP. Er war Mitglied in zahlreichen Kommissionen, darunter auch der PUK EJPD.

¹⁷³⁰ Ulrich Zimmerli, *Parlamentarische Oberaufsicht im 21. Jahrhundert*, Bern 2008, S. 20.

und für die Öffentlichkeit das Gelingen sichtbar machen.¹⁷³¹ In diesem Sinne vermag sie durchaus das Handeln des Stadtrats politisch zu legitimieren.

Die parlamentarische Oberaufsicht sollte nicht dazu verleiten, anzunehmen, dass sie eine lückenlose Prüfung des Stadtrats und seiner Verwaltung gewährleisten würde. Diesfalls könnte jedes unentdeckte Versehen umgehend dem Parlament angelastet werden und dies würde das System mit seinen Verantwortlichkeiten verwischen. Die Organisationsstruktur ist im Übrigen auch nicht derart angelegt. Der Stadtrat und seine Verwaltung verfügen durchaus über ein eigenständiges Wirkungsfeld, genauso wie die parlamentarische Oberaufsicht eine eigenständige politische Kraft darstellt. Die Oberaufsicht ist eine «originäre Kompetenz, die nicht hinter, sondern neben die Aufsichtsbefugnis» des Stadtrats tritt. Sie darf nicht alles, will nicht alles und muss nicht alles.¹⁷³²

973

Die Organisationsform des politischen Controllings ist für die kommunale Ebene weitgehend durch das kantonale Recht vorgegeben. Dieses parlamentarische Controlling findet auch auf dieser dritten staatsrechtlichen Ebene in einem besonderen Kontext statt. Das Parlament und insbesondere seine Kommissionen stehen einer modernen und einer fachlich stark spezialisierten Verwaltung gegenüber. Das muss – wie bereits ausgeführt – nicht zwingend zu einem andauernden Gegeneinander führen. Es besteht jedoch ein Ungleichgewicht an zeitlichen und personellen Ressourcen. Die Verwaltung kann ihre Arbeit auf viel mehr Schultern verteilen und gleichzeitig spezifisches Fachwissen durch seine Supportstellen abrufen. Es ist auch eine Eigenart der modernen Verwaltung darüber hinaus, Fachwissen extern einzukaufen. Das haben die Ergebnisse dieser Untersuchung eindrücklich bestätigt.

974

Diese breiten Unterstützungsleistungen, welche die Verwaltung erfährt, können mit jenen, die dem Parlament zur Verfügung stehen, nicht verglichen werden. Die Supportstelle für den Gemeinderat und seine Kommissionen sind die Parlamentsdienste, deren Tätigkeit sich im Wesentlichen auf die Besorgung der Kanzleigeschäfte beschränkt. Die Parlamentsdienste beschäftigen in ihrer aktuellen Ausgestaltung für die inhaltliche Bearbeitung der Geschäfte keine wissenschaftlichen Mitarbeitenden. Zwar wird in Einzelfällen eine externe Expertise angefordert; ein institutionalisierter, dauerhafter Fachsupport, der insbesondere

975

¹⁷³¹ Kurt Eichenberger, Die Problematik in der Kontrolle des Verwaltungsstaats, in: Der Staat der Gegenwart, Basel / Frankfurt a.M. 1980, S. 421.

¹⁷³² Kurt Eichenberger, Die Problematik in der Kontrolle des Verwaltungsstaats, in: Der Staat der Gegenwart, Basel / Frankfurt a.M. 1980, S. 430.

juristisches Wissen vermitteln kann, fehlt. Die Parlamentsdienste verfügen denn auch weder über eine Fachbibliothek noch über ein strukturiertes Wissensmanagement. Ebenso fehlt es an einer eigentlichen Aus- und Weiterbildungsinfrastruktur für Ratsmitglieder, insbesondere auch für die neu in die RPK oder GPK gewählten Kommissionsmitglieder. Zwar erhalten die Mitglieder Leitfäden. Diese sind jedoch grösstenteils administrativer Natur und enthalten wenig über die eigentlich zu erfüllende Aufgabenstellung. Eine parlamentarische Oberaufsicht ohne fundierte Rechtskenntnisse oder entsprechende Supportmöglichkeit ist im heutigen modernen Staatsgebilde wie ein zahloser Tiger, den man auf Jagd in den Dschungel schickt. Diese eingangs formulierten Bemerkungen und Gegensätze zur Verwaltung müssen bei der Bewertung des Verhaltens des Gemeinderats und seiner Kommissionen stets miteinfließen. In der Schweiz setzt man bewusst auf Milizparlamente. In der Stadt Zürich sind die Parlamentsdienste mit Absicht schlank ausgestaltet, um die Wirkungsmacht den gewählten Gemeinderatsmitgliedern zu überlassen.

10.1 Rechnungsprüfungskommission (RPK)

Eine RPK kann nicht alles prüfen und ist kein fachliches, sondern primär ein politisches Gremium.¹⁷³³ Dies zeigt sich auch bezogen auf die Vorkommnisse in der Dienstabteilung ERZ. Die RPK hat sich in einzelnen Fällen fundiert mit Problemlagen auseinandergesetzt: Dazu zählen das Beschaffungswesen im Zusammenhang mit den Reinigungsleistungen oder die Werkstattbetriebe, die sie durch die ZFK gesondert untersuchen liess, nachdem deren Finanzierung seitens ERZ und von den vorgesetzten Stellen über Jahre hinweg nicht hinterfragt worden ist. Andererseits ist keine systematische Prüfung der Rechnung oder des Budgets erkennbar. Viele der Fragen scheinen in erster Linie politisch oder persönlich motiviert zu sein. Aus Sicht der PUK ERZ sollte eine umfassende Betrachtung der Zahlen einer nötigen politischen Bewertung vorausgehen.

976

Die vorliegende Untersuchung zeigt anschaulich die Problematik, die durch die geschönten Antworten der Verwaltung für eine RPK entsteht. Dies trifft zum Beispiel auf das Besuchszentrum und die Versuche zu, dieses über den von der Stimmbevölkerung genehmigten Objektkredit hinaus zu finanzieren. Ungenau waren auch die Antworten auf weitere Fragen der RPK oder es gab Versprechen, die später nicht gehalten wurden.

977

¹⁷³³ Siehe auch Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, N 7 zu § 58 GG.

Für die PUK ERZ stellt sich die Frage, warum die RPK hinsichtlich der Gebührensituation bzw. der damit eng verknüpften Abschreibungspraxis über eine derart lange Zeitdauer inaktiv geblieben ist. Eine RPK sollte in der Lage sein, gröbere Fehlleistungen mit kürzeren Reaktionszeiten zu erkennen. Es ist möglich, dass es ihr dabei am notwendigen Support fehlte, an einem eindeutigen Mehrheitsverhältnis oder schlichtweg am Wissen über die Grundlagen. Dies ist umso bedauerlicher, als nach dem Entscheid des Bezirksrates plötzlich alle Seiten einhellig der Meinung waren, dass dieses «Finanzierungsmodell» nicht den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Eine lange Reaktionszeit war auch bei den Werkstattbetrieben auszumachen, die über mehr als 10 Jahre Verluste in Millionenhöhe schrieben. Der RPK ist aber zugute zu halten, dass sie dies dann mit einer Sonderprüfung im Jahr 2018 an die Hand genommen hat und damit den eigentlich verantwortlichen Organen zugekommen ist.

978

Es scheint aus Sicht der PUK ERZ wichtig, dass die RPK in ihrer Prüfung bei den vorhandenen knappen Ressourcen noch vermehrt Wesentliches von Unwesentlichem trennt. Die RPK ist aber ihrerseits darauf angewiesen, dass sie von der Verwaltung nicht mit geschönten Antworten ruhiggestellt wird. Längerfristig ist dies für die Verwaltung und den Stadtrat – das zeigt sich an den Verfehlungen im ERZ – nicht förderlich. Die RPK kann sich aber durchaus externer Hilfe bedienen, wenn sie dies als notwendig erachtet. Diesfalls muss jedoch eine entsprechende Problemlage bereits erkannt sein und politischer Konsens darüber herrschen, einer gewissen Fragestellung vertieft nachzugehen.

979

10.2 Geschäftsprüfungskommission (GPK)

Die GPK hat betreffend die Dienstabteilung ERZ immer wieder wichtige Akzente gesetzt. Durch sie wurde erstmals die Problematik um die Beteiligungen aufgegriffen und zwar bereits 2004. 2013 absolvierte die GPK eine besondere Weiterbildung in Bezug auf die oberaufsichtsrechtlichen Problemstellungen von Beteiligungen, leitete daraus jedoch zunächst vorerst, keinen weiteren Handlungsbedarf ab, was sich aus den Tätigkeitsberichten der GPK für die Geschäftsjahre 2013 und 2014 ergibt.¹⁷³⁴ Rückwirkend betrachtet wäre es wünschenswert gewesen, die GPK hätte bereits damals rasch eine Gesamtsicht über die bestehenden Beteiligungen oder über die Strategie der Beteiligungen verlangt. Immerhin gab

980

¹⁷³⁴ Tätigkeitsbericht GPK 2013 sowie Tätigkeitsbericht GPK 2014.

es dank Inputs aus der GPK heraus Vorstösse im Gemeinderat, die sich der Problematik zwischenzeitlich annahmen.

Die GPK griff auch noch andere Themen auf, die bezogen auf ERZ und diese Untersuchung zentral waren. Beispielsweise beschäftigte sich die GPK 2010 eingehend mit dem Beschaffungswesen des TED und verortete Handlungsbedarf. Hier zeigte sich aber auch, wie der Stadtrat auf eine solche Kritik reagierte: Er wies eine originäre Verantwortung von sich und machte die Dienstabteilungen für die Einhaltung des Submissionsrechts verantwortlich. 981

Nach der ersten Administrativuntersuchung durch Stokar + Partner untersuchte die GPK mit der eigens dafür gebildeten SoKo ERZ umgehend die Vorfälle rund um den Bau des LGZ. Die Ergebnisse der Untersuchung waren ohne Beizug von sachkundigen Dritten bzw. im Anbetracht der eingesetzten Mittel ansehnlich. Die Erkenntnisse wurden in den nachfolgenden Untersuchungen bestätigt oder leisteten wichtige Impulse. Dazu hat sicher auch das umfangreiche Mitberichtsverfahren der RPK wesentlich beigetragen. 982

Aber seitens der GPK ist, ähnlich wie bei der RPK, die Frage erlaubt, wie sie in ihrem System der Selbstbefassung ihre Themen auswählt und wie sie im Sinn eines Frühwarnsystems erkennt, was voraussichtlich wichtig werden könnte. Vor der anonymen E-Mail aus dem Jahr 2015 wurde ihr jedoch auch nichts aus dem Umfeld von ERZ zugetragen, das zu einer genaueren Prüfung Anlass geboten hätte. Die angesprochene E-Mail vom Oktober 2015 leitete die GPK jedoch nicht an den Stadtrat weiter. Einen Austausch darüber hätte sich durchaus anbieten können, da sich später herausstellte, dass der VTE von dieser E-Mail zu diesem Zeitpunkt keine Kenntnis hatte. 983

10.3 SK TED/DIB

Sämtliche der in der SK TED/DIB vorberatenden Geschäfte von ERZ führten zu Anträgen auf Zustimmung. Sie wurden in der Folge in allen Fällen gutgeheissen. Dies war beispielsweise auch für den Objektkredit von 72,1 Millionen Franken für das LGZ der Fall. 984

Die SK TED/DIB spielt in den Vorfällen rund um das ERZ nur eine untergeordnete Rolle. Sie hätte eine grössere Rolle spielen können; beispielsweise hätte sie sich im Nachgang zur Auseinandersetzung mit dem Preisüberwacher vertieft mit der Sachlage auseinandersetzen oder dies der RPK oder GPK übertragen können. Das ist nicht erfolgt. Die Ausnahme bildeten einzelne Kommissionsmitglieder, die während der Behandlung der Weisung zum LGZ vieles kritisch hinterfragten, aber letztlich an der Mehrheit scheiterten oder 985

auf bereits feststehenden Abstimmungstermine Rücksicht zu nehmen hatten. Niklaus Scherr spricht in diesem Zusammenhang auch von einem Abnutzungskrieg zwischen Verwaltung und Kommission. Eine Spezialkommission sollte sich das Recht herausnehmen können, kritische Fragen zu stellen. Sie ist befugt – wie die anderen Kommissionen auch – bei Bedarf Sachverständige beizuziehen, wenn sie begründete Zweifel hat.¹⁷³⁵ Dies fehlte beispielsweise aus Sicht der PUK ERZ bei der Umstellung des Betriebs auf Trockenschlacke und der damit verbundenen Gründung der ZAV Recycling AG.

Es ist für eine Spezialkommission schwierig, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren, wenn die Verwaltung mit einer grossen Fülle von Informationen aufwartet, bei denen nicht immer klar ist, ob es sich um materielle Inhalte zur betreffenden Vorlage oder lediglich um verwaltungspolitische «Verkaufsargumente» handelt.

986

11. Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle hat gemäss Einschätzung der PUK ERZ in vielen Punkten Probleme bei der Dienstabteilung ERZ erkannt. Sie bemängelte 2008 die fehlende Genehmigung durch den VTE für die Übertragung von Befugnissen an nachrangige Mitarbeitende. Sie hielt 2010 die Unregelmässigkeiten beim Engagement der Betriebsärztin fest.

987

Seitens ERZ war in Antwort auf berechtigte Rügen der ZFK eine gewisse Renitenz auszumachen, insbesondere da die ZFK darauf verzichtet hat, jedes Jahr denselben Mangel erneut zu rügen. Es wäre aus Sicht der PUK ERZ auch falsch, von einer Revisionsstelle jährlich eine umfassende Revision einer Dienstabteilung bis ins letzte Detail zu verlangen. In diesem Sinne sind auch von der ZFK nicht bemerkte Unregelmässigkeiten nicht auszuschliessen.

988

Trotz einer professionellen und unabhängigen ZFK ist es immer noch die betreffende Dienstabteilung, die für eine korrekte Rechnungslegung weitgehend selbst verantwortlich ist. Es würde eigentlich auch nicht zu den Kernaufgaben einer ZFK zählen, einfachste Vorgänge zu überprüfen, für die eigentlich die Kontrolle bei den Dienstabteilungen oder Departement liegt. Es zeigt auch die Wichtigkeit dieser Kontrollstelle auf, wenn eine Dienstabteilung Grundmechanismen mehr oder weniger bewusst ausser Acht lässt. Zu denken ist da beispielsweise an die ausgebliebenen Kreditabrechnungen, die letztlich von der ZFK und nicht etwa von den zuständigen, übergeordneten Stellen bemerkt wurden. Vergleichbares

989

¹⁷³⁵ Art. 61 GeschO GR.

gilt für die Vorgänge im Zusammenhang mit dem Bau des LGZ. Erste klare Erkenntnisse stammten von der ZFK, allerdings aufgrund der anonymen E-Mail, und nicht etwa von der Dienstabteilung oder vom Departement selbst.

Es war auch die ZFK, die schon ab 2007 begonnen hatte, die Abschreibungspraxis von ERZ zu hinterfragen. Es stellt sich die grundsätzliche Frage, was nach einem von der ZFK festgestellten Mangel zu geschehen hat. Die ZFK hat keine Weisungsbefugnis gegenüber der Stadtverwaltung und dem Stadtrat. Sie verfügte jedoch für den untersuchten Zeitraum über Eskalationsmöglichkeiten. Gerade in diesem Punkt stellt sich die Frage, warum die ZFK nicht früher und intensiver auf ERZ einzuwirken versuchte. Dies auch vor dem Hintergrund, dass ERZ von der städtischen Finanzverwaltung hinsichtlich der Abschreibungspraxis und auch des Splittings der Reserven auf zwei Konti gestützt wurde und die ZFK mit ihrer abweichenden Einschätzung allein dastand. Es ist seitens der PUK ERZ erwünscht, dass bei sich wiederholenden Unregelmässigkeiten oder – wie im vorliegenden Fall – bei einer nicht korrekten Abschreibungs- bzw. Nichtaktivierungspraxis inskünftig rascher eine härtere Gangart eingeschaltet wird.

990

Die ZFK hat sich im Nachgang zu der für sie aufgrund der Vorfälle rund um das ERZ sehr arbeitsreichen Zeit zusätzliche Gedanken über die eigene Funktionsweise gemacht. Sie hat gestützt auf diese Reflektion Anpassungen vorgenommen, ohne gemäss Einschätzung der PUK ERZ in einen Aktionismus zu verfallen. Dies zeigt einen konstruktiven und auch selbstkritischen Umgang, was zu begrüßen ist.

991

V EMPFEHLUNGEN

1. Allgemeines

Eine parlamentarische Untersuchung hat zur Aufgabe, den Sachverhalt darzulegen und ihre Schlussfolgerungen bekannt zu geben. Sie ist berechtigt, dem Gemeinderat Antrag zu stellen.¹⁷³⁶ Der Sachverhalt und die Schlussfolgerungen sind in den Teilen III und IV dieses Berichts dargelegt. Im vorliegenden Teil V werden die Empfehlungen der PUK ERZ zuhanden des Stadtrats, der Finanzkontrolle der Stadt Zürich (ZFK) und des Gemeinderats ausgeführt und begründet. 992

Bereits ab den ersten Untersuchungsberichten über die Verfehlungen bei ERZ, namentlich der Administrativuntersuchung Stokar + Partner sowie der SoKo ERZ, hat der Stadtrat erste Veränderungen eingeleitet und die Empfehlungen aus diesen Berichten teilweise umgesetzt. Mit dem Abschluss der AU Poledna sind die Anstrengungen zur Veränderung ab Sommer 2019 intensiviert worden. Gemäss Aussagen des VTE im Rahmen einer Medienkonferenz vom 22. Juni 2020 werden die Aufarbeitung und Bereinigung der Vorfälle bei ERZ sowie der Kulturwandel für den Stadtrat bis Ende 2020 abgeschlossen sein.¹⁷³⁷ Die PUK ERZ hat während laufender Untersuchung die angekündigten oder in Umsetzung begriffenen Veränderungen zur Kenntnis genommen und diese in ihre Schlussfolgerungen einbezogen. Mit den bei der Neuausrichtung der Dienstabteilung ERZ bereits eingeleiteten Massnahmen sind viele der auch für die PUK ERZ drängendsten Problemstellungen bereits angegangen worden. 993

Trotz der diversen, vom Stadtrat an die Hand genommenen und teilweise bereits vollzogenen Veränderungen, sieht die PUK ERZ beim Stadtrat, bei der ZFK und beim Gemeinderat weiteren Handlungsbedarf, um die Risiken zur Wiederholung von gleichen oder ähnlich gelagerten Verfehlungen in städtischen Dienstabteilungen zu minimieren. 994

Die von der PUK ERZ erarbeiteten Empfehlungen folgen vier Handlungsfeldern – Aufsichtsfunktion, Führungstätigkeiten, Zusammenarbeit und Kontrolltätigkeiten –, die im Auftrag der PUK ERZ genannt werden und denen die untersuchten Fragestellungen und erkannten Mängel zugeordnet werden können. 995

Die PUK ERZ fordert den Stadtrat auf, die folgenden Empfehlungen, soweit sie an ihn gerichtet sind, umzusetzen. Dem Gemeinderat wird mit separatem Beschluss der PUK ERZ 996

¹⁷³⁶ Art. 79 GeschO GR, erster Satz.

¹⁷³⁷ Vgl. Medienmitteilung des Stadtrates vom 22. Juni 2020.

beantragt, den Stadtrat zu beauftragen, dem Gemeinderat spätestens zwei Jahre nach Kenntnisnahme des Schlussberichts über die Umsetzung der Empfehlungen Bericht zu erstatten. Der Stadtrat hat die Gelegenheit erhalten, sich vor der definitiven Verabschiedung dieser Empfehlungen durch die PUK ERZ vernehmen zu lassen.¹⁷³⁸

Was die an den Gemeinderat gerichteten Empfehlungen betrifft, wird dem Gemeinderat mit separatem Beschluss der PUK ERZ beantragt, das Büro zu beauftragen, spätestens zwei Jahre nach Kenntnisnahme des Schlussberichts die Umsetzung der an den Gemeinderat gerichteten Empfehlungen zu analysieren und den Rat darüber zu informieren.

997

2. Empfehlungen an den Stadtrat

2.1 Allgemeines

Stärkung des rechtsstaatlichen Bewusstseins und Ausrichtung des Handelns auf die rechtlichen Vorgaben. Eine übergreifende Erkenntnis der PUK ERZ ist, dass ein Bewusstsein um die Rechtsbindung als Grundlage jeder staatlichen Tätigkeit weder im Stadtrat bzw. auf Departementsstufe und noch verstärkt in der Dienstabteilung in hinreichendem Mass vorhanden war. Dies bedeutet, dass sämtliche Handlungen des Stadtrats und seiner Dienstabteilungen gesetzeskonform zu erfolgen haben. Für die Verwaltung gilt es, die rechtlichen Vorgaben effektiv zu leben und sich auf die im gesetzlichen Auftrag vorgesehenen Kernaufgaben zu konzentrieren. Der Stadtrat ist in diesem Sinne aufgefordert, das Bewusstsein um die Bedeutung rechtlicher Vorgaben organisatorisch zu stärken und die Verwaltungstätigkeit unmittelbar auf den gesetzlichen Auftrag auszurichten. Bei jeder wahrge-

998

¹⁷³⁸ Stellungnahme des Stadtrats zu den Empfehlungen der PUK ERZ vom 9. September 2020. Gemäss Einschätzung des Stadtrats stünde ihm auch zu den Empfehlungen das rechtliche Gehör zu. Er verwies für diesen Standpunkt auf N 259 in Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009. Der Wortlaut der Geschäftsordnung könnte durchaus einen anderen Schluss zulassen. In Art. 79 GeschO GR ist die Rede von Schlussfolgerungen, nicht jedoch in Art. 78 Abs. 3 GeschO GR. Die nicht verbindlichen Empfehlungen einer parlamentarischen Untersuchungskommission sind letztlich im ausschliesslichen Handlungsbereich der Kommission.

nommenen und geplanten Aufgabe ist kritisch zu hinterfragen, ob diese vom öffentlichen Aufgabenkatalog effektiv erfasst ist.¹⁷³⁹

Im Fall von ERZ bedeutet dies die Rückbesinnung auf die eigentlichen Aufgaben im Bereich Abfall, Fernwärme, Abwasser und Stadtreinigung. Die Dienstabteilung hat nebenher nicht noch Personalrestaurants mit Eventcharakter, ein Weiterbildungszentrum oder Ähnliches zu betreiben. Eine solche Rückbesinnung auf das gesetzlich Notwendige ist nicht zuletzt mit Blick auf die Finanzierung der staatlichen Tätigkeit mittels Gebühren- und Steuergeldern unabdingbar. Für die Gebühren- und Steuerzahlerinnen und -zahler muss ersichtlich sein, dass der Stadtrat in seinem Umgang mit diesen Geldern die gebotene Sensibilität vorlebt. Ein entsprechendes finanzrechtliches Bewusstsein sollte der Stadtrat bei sich und in den Dienstabteilungen stärken.¹⁷⁴⁰

999

2.2 Aufsicht

Aufsicht über die Dienstabteilungen effektiv wahrnehmen. Die Untersuchung der PUK ERZ hat gezeigt, dass der Stadtrat die Aufsichtsfunktion über die Dienstabteilung ERZ nicht hinreichend wahrgenommen hat und er sich von «gut verkauften» Projekten und Ideen der Dienstchefs allzu schnell hat blenden lassen. Die PUK ERZ erwartet, dass das Stadtpräsidium und der Gesamtstadtrat ihre Prozesse und Instrumente dahingehend entwickeln, dass

1000

¹⁷³⁹ In der Stellungnahme des Stadtrats zu den Empfehlungen vom 9. September 2020 weist er darauf hin, dass für den Stadtrat die Rechtskonformität ein Anliegen sei, dem er seit Jahrzehnten Nachachtung verschaffe. Er verfüge seit über hundert Jahren über einen Rechtskonsulenten. Diese lange Tradition und das u.a. vom Rechtskonsulenten verfasste Handbuch sind aus Sicht der PUK ERZ zweifellos äusserst positive Errungenschaften. Der Bericht der PUK ERZ gelangt dennoch zum Schluss, dass dieses Bewusstsein für den Stadtrat im Zusammenhang mit den Vorfällen rund um ERZ ein stärkeres Gewicht hätte haben können. Die PUK ERZ bleibt daher bei dieser Empfehlung. Gerade in einem politischen Kontext sind durch Volkswahl gewählte Gremien latent einer inneren Gefahr ausgesetzt, Geschäfte als primär politische Vorgänge zu betrachten. Die gesetzlichen Grundlagen laufen bei reinen Vollzugsaufgaben dabei Gefahr, unberechtigterweise in den Hintergrund zu treten. Bezogen auf den Stadtrat darf auch nicht vergessen werden, dass dem Rechtskonsulenten keine Entscheidungsbefugnis zukommt. Er kann vom Stadtrat ohne weiteres übergangen werden.

¹⁷⁴⁰ Der Stadtrat möchte mit seiner Stellungnahme zu den Empfehlungen noch ergänzt wissen, dass diese Sensibilität eine gemeinsame Aufgabe aller Akteurinnen und Akteure sei, insbesondere auch für den Gemeinderat.

die Aufsicht über die Dienstabteilungen tatsächlich ausgeübt werden kann.¹⁷⁴¹ Diesbezüglich empfiehlt die PUK ERZ dem Stadtrat, sich mit den nachfolgend aufgeführten Themen vertieft auseinanderzusetzen und Prozesse zu verbessern oder zu implementieren.

Konforme Aktenführung sicherstellen. Was die Aktenführung und Dokumentation der Geschäfte betrifft, haben sich eklatante Mängel gezeigt, die eine Nachvollziehbarkeit von Geschäftsgängen vereinzelt unmöglich machten oder zumindest erheblich erschwerten. Der Stadtrat hat sicherzustellen, dass einer ordentlichen und korrekten Aktenführung auf allen Stufen, auch in den Departementen, das erforderliche Gewicht beigemessen wird, und dass sämtliche Mitarbeitende entsprechend geschult werden und dies in ihrem Berufsalltag dann auch effektiv leben und auch der Anbietungspflicht ans Stadtarchiv Folge geleistet wird.¹⁷⁴²

1001

Nachvollziehbare und den Sitzungsgegenstand adäquat abbildende Protokollierung sicherstellen. Die vorliegende Untersuchung hat zutage gefördert, dass die Dokumentation auch im Stadtrat unterschiedlich gehandhabt wird. Die Stadtpräsidentin bzw. der Stadtpräsident führt die Verhandlungen des Stadtrates und hat somit auch eine vollständige und nachvollziehbare Protokollierung sicherzustellen, auch wenn die Führung des Protokolls der Stadtschreiberin bzw. dem Stadtschreiber übertragen ist.¹⁷⁴³ Die PUK ERZ empfiehlt dem Stadtrat, seine Protokollierung unter Berücksichtigung des Kollegialprinzips dahingehend anzupassen, dass auch relevante Mitteilungen und Dringliches protokollarisch festgehalten werden.

1002

¹⁷⁴¹ Der Stadtrat fügt in seiner Stellungnahme vom 9. September 2020 zu den Empfehlungen an, dass die Stadtpräsidentin über alle Geschäfte und (heikle) Rechtsfragen unterrichtet werde. Voraussetzung dafür sei aber, dass die Dienstabteilungen den Sachverhalt transparent darlegen. Diese in seinen Stellungnahmen vom Stadtrat wiederholt angeführte «Machtlosigkeit» gegenüber Dienstabteilungen stellt aus Sicht der PUK ERZ die Verhältnisse auf den Kopf. Es ist am Stadtrat und den Departementsvorstehenden, die Dienstabteilungen im Rahmen ihrer Dienstaufsicht anzuweisen, transparente und korrekte Weisungen vorzulegen und dafür notfalls organisatorische Vorkehrungen oder personelle Anpassungen zu treffen.

¹⁷⁴² Der Stadtrat führt in seiner Stellungnahme vom 9. September 2020 zu den Empfehlungen aus, er habe die Schwächen der hergebrachten Aktenführung erkannt und mit STRB Nr. 670/2015 die «Records Management Policy» für verbindlich erklärt. Zu diesem Einwurf ist anzumerken, dass die Aktenführung- und Archivierungspflicht bereits seit langer Zeit bestand, ungeachtet einer verbindlich erklärten «Policy». Eine adäquate Aktenführung ist seit jeher eine grundlegende und zentrale Tätigkeit bei jeglichem Verwaltungshandeln. Diese Pflicht muss aber von den Vorgesetzten notfalls wiederholt bei den untergebenen Mitarbeitenden eingefordert werden. Die fachliche Weisungsbefugnis des Stadtarchivs sollte nicht über die eigentlichen Verantwortlichkeiten hinwegtäuschen. Sie liegen nicht beim Stadtarchiv (vgl. dazu EV PUK ERZ der Direktorin Stadtarchiv, Zeilen 82–99, § 7 Archivgesetz (LS 170.6) sowie Art. 14 Archivreglement (AS 432.100)). Die Aktenführung einer Dienstabteilung sollte daher zwingend ein wiederkehrendes Thema zwischen Dienstchefinnen und Dienstchefs und ihren Departementsvorstehenden sein. Zusätzlich sollte die Aktenführung auch auf Departementsstufe wiederholt einer Prüfung unterzogen werden (vgl. STRB Nr. 670 vom 15. Juli 2015 und seine Beilage, die sich teilweise widersprechen). Die PUK ERZ erachtet diese Empfehlung daher als zentral.

¹⁷⁴³ Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 365; vgl. Art. 13 Geschäftsordnung des Stadtrats.

Die Untersuchung hat auch gezeigt, dass der Inhalt von Gesprächen, die zwischen Departementsvorsteherschaft und den Dienstchefs stattgefunden haben, fast ausnahmslos nicht nachvollziehbar ist, da in der Regel weder ein Protokoll noch eine Aktennotiz über die zentralen Punkte solcher Gespräche erstellt wird. Die PUK ERZ empfiehlt dem Stadtrat, eine Praxis zu etablieren, bei der gerade im Zusammenhang mit Grossprojekten zumindest wichtige Gesprächsinhalte, Anweisungen oder Abmachungen protokollarisch oder in Aktennotizen von der Vorsteherschaft festgehalten werden.¹⁷⁴⁴ 1003

Gebührenhöhen und Gebührenverwendung nachvollziehbar offenlegen. Die Berechnungsgrundlagen der Gebühren sind der Öffentlichkeit in transparenter und nachvollziehbarer Form zugänglich zu machen.¹⁷⁴⁵ Ausserdem ist sicherzustellen, dass bei der Finanzierung von Projekten klar zwischen gebühren- und steuerfinanzierten Rechnungskreisen unterschieden wird. 1004

2.3 Führung

Dienstchefinnen und Dienstchefs stringent und gesetzeskonform führen. Die Wahrnehmung der Führungsaufgaben durch Stadtratsmitglieder gegenüber Dienstchefinnen und Dienstchefs ist zu verbessern, und die Stadtratsmitglieder sind für diese Aufgabe zu sensibilisieren. Nebst der politischen Führung sind Stadtratsmitglieder auch für die Personalführung ihrer direkt untergebenen Mitarbeitenden verantwortlich. Diese Aufgabe ist strikt gemäss städtischem Personalrecht umzusetzen und nachvollziehbar zu dokumentieren. Der Stadtrat soll für die Dienstabteilungen auch einen Vorbildcharakter einnehmen. Personalgespräche sind – soweit erforderlich – zu dokumentieren und in den Personaldossiers abzubilden. Diese Vorgabe umfasst jährliche Zielsetzungen und Beurteilungen. Der Stadtrat hat diesbezüglich auch sicher zu stellen, dass diese Vorgaben auf Stufe Dienstabteilung von den Dienstchefinnen und Dienstchefs ebenso ausnahmslos umgesetzt werden. 1005

Leben der Führungskultur. Als oberstes Führungsorgan der Stadtverwaltung hat der Stadtrat die implementierten Führungsinstrumente auch selbst anzuwenden, vorzuleben 1006

¹⁷⁴⁴ Der Stadtrat hielt hierzu in seiner Stellungnahme vom 9. September 2020 fest, diese Problematik sei aufgrund der heutigen Vorkehrungen quasi ausgeschlossen. Zumindest für die Vergangenheit war dies nicht derart selbstverständlich und der Bericht hat diesbezüglich eklatante Schwächen bei der Erfüllung aufgezeigt. Die PUK ERZ hält an dieser Empfehlung aufgrund ihrer Wichtigkeit und der Gefahr, im Alltagsgeschäft erneut in Vergessenheit zu geraten, fest.

¹⁷⁴⁵ Siehe z.B. Art. 60a Abs. 4 GSchG für die Abwassergebühren.

und damit seine Vorbildfunktion wahrzunehmen. Die Führungskultur auf Stufe Stadtrat ist periodisch zu reflektieren und weiterzuentwickeln.¹⁷⁴⁶

Effektiver Umgang mit anonymen Hinweisen überprüfen. Es ist sicherzustellen, dass eingehenden Hinweisen tatsächlich nachgegangen wird, gerade wenn sie nicht bei einer der im Merkblatt vorgesehenen Meldestelle eingehen. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob die Errichtung einer zentralen Meldestelle oder die Pflicht zur Weiterleitung von Hinweisen an eine solche sinnvoll wäre. 1007

2.4 Zusammenarbeit

Strukturierte Departementsübergabe einführen. Die Untersuchung der PUK ERZ hat gezeigt, dass die Departementsübergabe («Schlüsselübergabe») von Stadratsmitgliedern sehr individuell und personenabhängig vollzogen wird. Wichtige Informationen über die Dienstabteilungen scheinen zufallsweise und nur lückenhaft übermittelt zu werden. Abtretende Mandatsträgerinnen und -träger können zwar nicht zu einer bestimmten Ausgestaltung der Amtsübergabe verpflichtet werden. Die entscheidende Rolle kommt daher den Departementssekretärinnen und -sekretären zu. Von der Stadtpräsidentin wird erwartet, für die Amtsübergaben eine Struktur vorzugeben und entsprechende Transitionsberichte erstellen zu lassen. Bei Unterlassung soll die Stadtpräsidentin intervenieren und die ihr zugeordnete Leitfunktion wahrnehmen.¹⁷⁴⁷ 1008

Kommunikation auf Wahrheitsgehalt überprüfen. Die Kommunikation im Zusammenhang mit dem LGZ gegenüber Gemeinderat und Stimmvolk war mangelhaft. Die PUK ERZ erwartet vom Stadtrat und insbesondere von seinen Verwaltungsspitzen eine transparentere, unmittelbare und sachbezogenere Kommunikation. Dies soll insbesondere für die 1009

¹⁷⁴⁶ Der Stadtrat verweist in seiner Stellungnahme vom 9. September 2020 zu den Empfehlungen auf die von ihm erlassenen neuen Führungsgrundsätze (STRB Nr. 138/2017) und die entsprechend überarbeitete Version der ZBG (STRB Nr. 591/2019). Diese Beschlüsse würden eindrücklich zeigen, wie der Stadtrat seine Vorbildfunktion in den letzten Jahren wahrgenommen habe. Eine gute Grundlage ist wichtig, entscheidend erscheint für die PUK ERZ letzten Endes der tatsächlich gelebte Umgang der Führungskräfte, zu denen auch die einzelnen Stadratsmitglieder in ihrer Funktion als Departementsvorstehende zählen.

¹⁷⁴⁷ Der Stadtrat weist in seiner Stellungnahme vom 9. September 2020 zu den Empfehlungen darauf hin, dass jedes neu eintretende Stadratsmitglied ein Exemplar des Handbuchs zum Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich mit Hinweisen zu wichtigen den Stadtrat betreffenden Passagen erhalte.

Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat und seinen Kommissionen sowie mit der Öffentlichkeit gelten.¹⁷⁴⁸

Verbessertes übergreifendes Controlling des Beschaffungswesens sicherstellen. Bei Beschaffungen muss die Zusammenarbeit über die einzelnen Dienstabteilungen hinweg noch verstärkt werden. Die Erfa-Gruppe der Supply Manager muss über alle Dienstabteilungen hinweg von der zentralen Beschaffungsstelle der Stadt eng geführt werden, wobei ein besonderes Gewicht auf den Austausch und die Abstimmung der Prozesse der Ausschreibung gelegt werden soll. Die der GPK für die Prüfung des Submissionswesens zur Verfügung gestellten Daten sollen mehrere Jahre abdecken, so dass wiederkehrende, freihändige Vergaben sichtbar und potenziell unzulässige Stückelungen erkannt werden können.¹⁷⁴⁹

1010

2.5 Kontrolle

Projekt- und Kreditkontrolle verbessern. Kreditabrechnungen von abgeschlossenen Projekten wurden von ERZ über Jahre nicht erstellt, ohne dass dies erkannt wurde.

1011

Im Rechnungsbuch wird jeweils ausgewiesen, in welchem Umfang vom Gemeinderat bzw. Gemeinde bewilligte finanzielle Mittel eines bestimmten Projekts, bereits ausgeschöpft worden sind. Weitergehende Informationen wie der aktuelle Projektstand, allfällige Projektänderungen und Problemstellungen werden dem Gemeinderat nicht zugänglich gemacht. Der Stadtrat hat dafür zu sorgen, dass diesbezüglich Transparenz geschaffen und die derzeitigen Unvollständigkeiten behoben werden. Diese Empfehlung zielt nicht auf eine standardisierte und permanente Aufbereitung von Projektinformationen ab, sondern auf eine vom Stadtrat ausgehende Information über besondere Vorkommnisse bei Grossprojekten, sobald diese wesentlich vom Sollverlauf abweichen. Es ist sicherzustellen, dass der Gemeinderat zeitgerecht über wesentliche Projektänderungen informiert wird.

¹⁷⁴⁸ Der Stadtrat fasst in seiner Stellungnahme vom 9. September 2020 diese Empfehlung als indirekte Kritik auf, die unhaltbar und zurückzuweisen sei. Er verweist auf seine Kommunikationsgrundsätze in STRB Nr. 83 vom 1. März 2017. Der Bericht der PUK ERZ befasst sich an diversen Stellen mit der Problematik von Kommunikation in einem politischen Umfeld. Aus Sicht der PUK ERZ hat auch der Stadtrat diesbezüglich noch Verbesserungspotenzial.

¹⁷⁴⁹ Der Stadtrat teilt dieses Anliegen der PUK ERZ in seiner Stellungnahme vom 9. September 2020 zu den Empfehlungen.

Prüfen von Folgekosten bei Beteiligungen. Beim Eingehen einer Beteiligung soll geprüft werden, inwieweit für die Stadt daraus weitere finanzielle Verpflichtungen erwachsen könnten, über das ursprüngliche Beteiligungskapital hinausgehend. Diese sind in den entsprechenden Beschlüssen des Stadtrats bzw. Weisungen an den Gemeinderat aufzuführen und bei der Festlegung der für die Beteiligung zuständigen Instanz mit zu berücksichtigen.¹⁷⁵⁰

1012

¹⁷⁵⁰ Der Stadtrat führt in seiner Stellungnahme vom 9. September 2020 zu den Empfehlungen aus, er tue dies schon heute. Für die Vergangenheit traf dies aus Sicht der PUK ERZ nicht zu. Derartige mit Beteiligungen ausgewiesene Risiken in stadträtlichen Beschlüssen sind der PUK ERZ nicht bekannt.

3. Empfehlungen an die Finanzkontrolle der Stadt Zürich

3.1 Kontrolle

Anpassung der Ressourcen bei Bedarf beantragen. Die PUK ERZ empfiehlt der ZFK, bei ausgewiesenem Bedarf weitere Stellen für die Erfüllung ihrer Aufgaben beim Gemeinderat zu beantragen. 1013

3.2 Zusammenarbeit

Begründungen der Dienstabteilungen in den Revisionsberichten offenlegen. Bei den Umsetzungsresultaten vereinbarter Massnahmen sollen Begründungen der Dienstabteilungen für nicht umgesetzte Empfehlungen vollumfänglich einsichtig sein. Auch soll klar dargelegt werden, wenn dieselbe Verfehlung mehrmals gerügt wird. 1014

Informationsflüsse zwischen ZFK und RPK/GPK verstärken. RPK und GPK sollen über regelmässig in derselben Dienstabteilung gerügte Vorkommnisse speziell informiert werden. Der Austausch zwischen der ZFK und der RPK soll intensiviert werden. 1015

Umgang mit anonymen Hinweisen evaluieren. Die Wirksamkeit der im Juni 2020 in Betrieb genommenen anonymen Plattform für Whistleblowing ist regelmässig zu evaluieren. 1016

4. Empfehlungen an den Gemeinderat

4.1 Aufsicht

Allgemeines Verständnis der parlamentarischen Oberaufsicht reflektieren. Die vorliegende Untersuchung hat auch Mängel in der Arbeitsweise des Gemeinderats und dessen Möglichkeiten aufgezeigt. Die parlamentarische Tätigkeit beinhaltet weit mehr, als die persönliche, politische Agenda voranzutreiben und Vorstösse einzureichen. Die vom gesamten Gemeinderat wahrzunehmende Oberaufsicht hängt heute stark vom persönlichen Einsatz, dem Wissen und der politischen Einstellung einzelner Mitglieder ab. 1017

Schulung von Gemeinderatsmitgliedern. Neueintretende Gemeinderatsmitglieder sollen mit einer Pflichtweiterbildung dazu befähigt werden, die parlamentarische Oberaufsicht zu kennen und umzusetzen – Rechte und Pflichten der Kommissionsmitglieder sind vollumfänglich bekannt und widerspiegeln sich im entsprechenden Handeln. Mitglieder der Aufsichtskommissionen sollen spezialisierte Weiterbildungen besuchen. Die Kosten für Weiterbildungen sind durch den Gemeinderat zu übernehmen. 1018

Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen stärken. Für kommissionsübergreifende Geschäfte soll die Zusammenarbeit zwischen Spezialkommissionen einerseits, aber auch zwischen den Spezialkommissionen und der RPK / GPK andererseits aktiv gesucht werden, so dass ein Wissenstransfer stattfinden kann. 1019

Stärkung des Fachwissens bei den Parlamentsdiensten. Die Parlamentsdienste sind dahingehend zu stärken, dass nebst einer rein administrativen Leistungserbringung auch fachlicher Support abgerufen werden kann. So soll unter anderem die Anstellung von wissenschaftlichen Mitarbeitenden geprüft werden, die insbesondere die RPK und GPK unterstützen können. 1020

Instrument der Begutachtung systematisieren. Die Kriterien zur Möglichkeit der Einholung von Gutachten durch die Kommissionen sind seitens des Büros bzw. der Parlamentsdienste nicht klar definiert. Die PUK ERZ empfiehlt, das Instrument zu stärken und entsprechende finanzielle Mittel vorzusehen. 1021

Aufsichtsintensität rund um die Beteiligungen/Ausgliederungen stärken. Wo Aufgaben in Drittinstitutionen ausgegliedert sind, soll der Gemeinderat seine Aufsichtspflichten verstärkt nachkommen, indem er seine Kontrollrechte wahrnimmt oder sich bereits im Rahmen der parlamentarischen Beratung weitergehende Kontrollmöglichkeiten einräumen lässt. 1022

4.2 Kontrolle

Prüfungsdichte der Spezialkommissionen verbessern. Damit der Gemeinderat seine Kontrolltätigkeiten vollumfänglich ausüben kann, sind auch die Spezialkommissionen gefordert, bei Weisungen nebst der politischen Wünschbarkeit auch deren Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen. 1023

4.3 Empfehlungen an RPK und GPK des Gemeinderats im Besonderen

Verstärkter Fokus auf die städtischen Beteiligungen. Die RPK und GPK sollen die jährliche Überprüfung von städtischen Beteiligungen intensivieren und systematisieren. 1024

VI ANHANG

Abkürzungsverzeichnis

aBAV	alte Verordnung über die Abschreibungen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten des Kantons Zürich vom 30. Juli 1999 (LS 133.15; aufgehoben per 1. Juli 2019)
AbfG	Abfallgesetz des Kantons Zürich vom 25. September 1994 (LS 712.1)
AbfV	Verordnung für die Abfallbewirtschaftung in der Stadt Zürich vom 15. September 2004 (AS 712.110)
AB PR	Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals vom 27. März 2002 (AS 177.101)
Abs.	Absatz/Absätze
aFHG	altes Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Zürich vom 2. September 1979 (LS 611 aufgehoben und abgelöst durch Gesetz über Controlling und Rechnungslegung per 1. April 2008, galt für Gemeinden aufgrund Verweis in § 165 bis 31. Dezember 2017)
AG	Aktiengesellschaft
aGG	altes Gesetz über das Gemeindewesen (Gemeindegesetz) des Kantons Zürich vom 6. Juni 1926 (LS 131.1, aufgehoben und abgelöst durch Gemeindegesetz des Kantons Zürich vom 20. April 2015 per 1. Januar 2018)
aGVG	altes Gerichtsverfassungsgesetz des Kantons Zürich vom 13. Juni 1976 (LS 211.1; aufgehoben und abgelöst durch Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess per 1. Januar 2011)
AHB	Amt für Hochbauten der Stadt Zürich
AJP	Aktuelle Juristische Praxis (Zeitschrift)
AL	Alternative Liste
AOZ	Asyl-Organisation Zürich
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung der Stadt Zürich
AU	Administrativuntersuchung
Aufl.	Auflage

aVGH	alte Verordnung über den Gemeindehaushalt des Kantons Zürich vom 26. September 1984 (LS 133.1, aufgehoben per 1. Juli 2019)
AWA	Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich
AWEL	Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich
AWZ	Zürcher Abfuhrwesen (1998 mit STE fusioniert zu Entsorgung + Recycling Zürich)
betr.	betreffend
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (SR 172.056.1)
BGZAG	Biogas Zürich AG
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CEO	Chief Executive Officer
CFO	Chief Financial Officer
CHF	Schweizer Franken
COO	Chief Operating Officer
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
d. h.	das heisst
Dr.	Doktor/in
E.	Erwägung
EG GSchG	Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz des Kantons Zürich vom 8. Dezember 1974 (LS 711.1)
EKZ	Elektrizitätswerke des Kantons Zürich
ERZ	Entsorgung + Recycling Zürich
EV	Einvernahme
EVP	Evangelische Volkspartei
ewz	Elektrizitätswerk der Stadt Zürich
exkl.	exklusive

f., ff.	und folgende
FDP	FDP.Die Liberalen
FN	Fussnote
aFR	Reglement über den städtischen Finanzhaushalt vom 12. Dezember 2004 (AS 611.110, aufgehoben per 31. Dezember 2019)
Fr.	Schweizer Franken
FWZAG	Fernwärme Zürich AG
GeoZ	Geomatik + Vermessung Stadt Zürich
GeschO GR	Geschäftsordnung des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 17. November 1999 (AS 171.100)
GeschO StR	Geschäftsordnung des Stadtrates der Stadt Zürich vom 10. Dezember 2003 (AS 172.100)
GG	Gemeindegesezt des Kantons Zürich vom 20. April 2015 (LS 131.1)
GL	Geschäftsleitung
GLP	Grünliberale Partei
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (AS 101.100)
GOG	Gesezt über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess des Kantons Zürich vom 10. Mai 2010 (LS 211.1)
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GR	Gemeinderat
GRB	Gemeinderatsbeschluss
Grüne	Grüne Partei
GSchG	Bundesgesezt über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (SR 814.20)
GSZ	Grün Stadt Zürich
GUD	Gesundheits- und Umweltdepartement der Stadt Zürich
GV	Generalversammlung
HBD	Hochbaudepartement der Stadt Zürich

HHKW	Holzheizkraftwerk
h. L.	herrschende Lehre
HR	Human Resources
HRM2	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden
Hrsg.	Herausgeber/in
HRZ	Human Resources Management der Stadt Zürich
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
i. V. m.	in Verbindung mit
IVöB	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001
KEZO	Zweckverband Kehrichtverwertung Zürcher Oberland
KHKW	Kehrichtheizkraftwerk
Kt.	Kanton
KV	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101)
KVA	Kehrichtverbrennungsanlage
kW	Kilowatt
kWh	Kilowattstunde
LGZ	Logistikzentrum Hagenholz
lit.	litera = Buchstabe
LS	Zürcher Loseblattsammlung
MERKS	Projekt «Metallrückgewinnung aus Kehrichtschlacke»
Mio.	Million(en)
m. w. H.	mit weiteren Hinweisen
MWST	Mehrwertsteuer
m ²	Quadratmeter
N	Note(n)/Randnote(n)
Nr.	Nummer(n)

NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OIZ	Organisation und Informatik der Stadt Zürich
PCG	Public Corporate Governance
PD	Privatdozent/in
PüG	Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985 (SR 942.20)
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
PUK ERZ	Parlamentarische Untersuchungskommission Entsorgung + Re- cycling Zürich
PR	Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Perso- nals vom 6. Februar 2002 (AS 177.100)
Prof.	Professor/in
PWC	Pricewaterhouse Coopers
RA	Rechtsanwalt
RBAG	Rolf Bossard AG
RPK	Rechnungsprüfungskommission
RZ	Rechenzentrum
S.	Seite
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIMAP	système d'information pour les marchés publics
SK SID/V	Spezialkommission Sicherheitsdepartement, Verkehr
SK TED/DIB	Spezialkommission Tiefbau- und Entsorgungsdepartement, De- partement der Industriellen Betriebe
SMDK	Sondermülldeponie Kölliken
SoKo ERZ	Sonderkommission Entsorgung + Recycling Zürich
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
STE	Stadtentwässerung der Stadt Zürich (1998 mit AWZ fusioniert zum Entsorgungsamt, später Entsorgung + Recycling Zürich)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)

STR	Stadtrat
STRB	Stadtratsbeschluss
STRB DGA	Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederung und -aufgaben vom 26. März 1997 (AS 172.110)
SubmV	Submissionsverordnung des Kantons Zürich vom 23. Juli 2003 (LS 720.11)
SVP	Schweizerische Volkspartei
SVVOR	Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht
TA	Tages-Anzeiger
TAZ	Tiefbauamt der Stadt Zürich
TED	Tiefbau- und Entsorgungsdepartement
Trkt.	Traktandum
TVA	Technische Verordnung vom 10. Dezember 1990 über Abfälle (SR 814.600)
u. a.	unter anderem (anderen), und andere(s)
u. a. m.	und andere(s) mehr
u. Ä.	und ähnliches
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01)
usw.	und so weiter
VAZ	Verordnung über die Abfallbewirtschaftung in der Stadt Zürich vom 15. September 2004 (AS 712.110)
VBSA	Verband der Betreiber Schweizerischer Abfallverwertungsanlagen
VBZ	Verkehrsbetriebe Zürich
VGG	Gemeindeverordnung des Kantons Zürich vom 29. Juni 2016 (LS 131.11)
vgl.	vergleiche
VPA	Verordnung über die Preise zur Abwasserbewirtschaftung der Stadt Zürich vom 29. September 2004 (AS 711.210)
VR	Verwaltungsrat
VTE	Vorsteher/in des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements

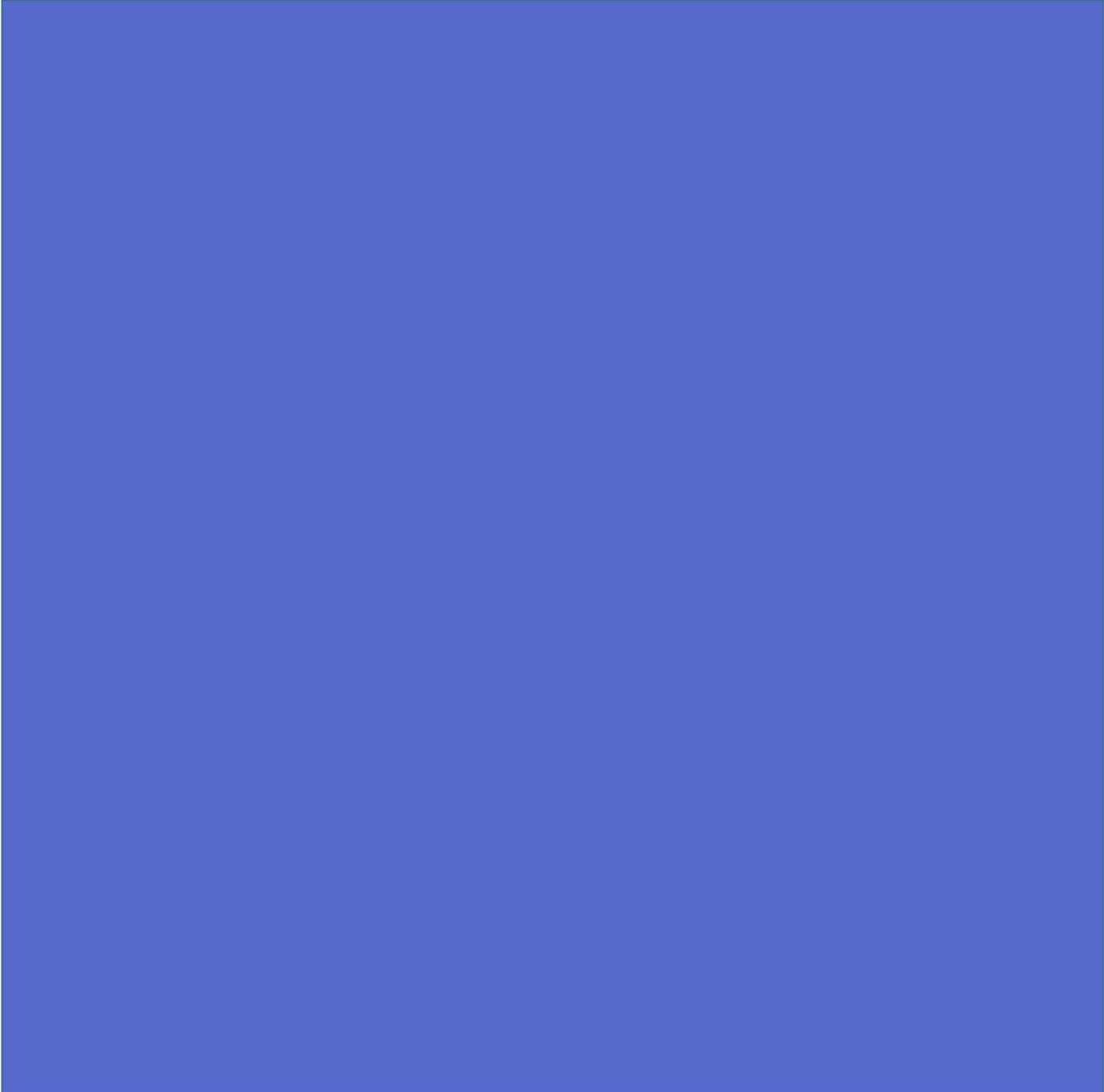
VVD	Verordnung der Stadt Zürich über städtische Vertretungen in Organen von Drittinstitutionen vom 10. Juli 2013 (AS 177.300)
VVAZ	Vollziehungsverordnung für die Abfallbewirtschaftung in der Stadt Zürich vom 15. September 2004 (AS 712.145)
VVEA	Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen vom 4. Dezember 2015 (SR 814.600)
WB	Werkstattbetriebe
ZAR	Zentrum für nachhaltige Abfall- und Ressourcennutzung
ZAV	Zürcher Abfallverwertung-Verbund
ZAV AG	Zürcher Abfallverwertungs AG
ZAVRE AG	ZAV Recycling AG
ZBG	Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgespräch
z. B.	zum Beispiel
ZFK	Finanzkontrolle der Stadt Zürich
Ziff.	Ziffer(n)
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272)

Impressum

Herausgeberin
Stadt Zürich
Gemeinderat der Stadt Zürich
Postfach, 8022 Zürich
gemeinderat-zuerich.ch

T +41 44 412 31 10

Gestaltung
Alexandra Boller, Sekretariat PUK ERZ
Felix Schöpfer, Sekretariat PUK ERZ



Stadt Zürich
Gemeinderat
Parlamentsdienste
Stadthausquai 17
Postfach
8022 Zürich
T+ 41 44 412 31 10
parlamentsdienste@zuerich.ch
gemeinderat-zuerich.ch