

## **Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich**

vom 3. April 2019

**266.**

**Tiefbau- und Entsorgungsdepartement, Bericht zur Administrativuntersuchung ERZ, Kenntnisnahme des Berichts und der umgesetzten Massnahmen**

**IDG-Status: öffentlich**

### **Ausgangslage**

2015 und 2016 ergaben Abklärungen der Finanzkontrolle sowie eine erste Administrativuntersuchung, dass im Zusammenhang mit der Realisierung des Logistikzentrums Hagenholz zahlreiche Verstösse von ERZ Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ) begangen worden waren. Nachdem 2017 weitere gravierende Regelverstösse bei ERZ bekannt geworden waren, insbesondere die Anschaffung von Geschäftsautos und die Existenz einer Schwarzen Kasse, löste der Stadtrat das Arbeitsverhältnis mit dem damaligen Direktor fristlos auf. Zudem beschloss der Stadtrat, dass eine weitere umfassende Untersuchung der Vorfälle bei ERZ erfolgen soll.

### **Untersuchung zur Überprüfung der Geschäftstätigkeit von ERZ**

Am 28. Juni 2017 betraute der Stadtrat Prof. Dr. Tomas Poledna (nachfolgend «Untersuchungsleiter») mit der Durchführung einer Untersuchung zur Überprüfung der Geschäftstätigkeit von ERZ. Der vom Stadtrat definierte Untersuchungsgegenstand umfasst in zeitlicher Hinsicht die Amtsperioden von Urs Pauli und Gottfried Neuhold, also einen Zeitraum von mehr als 20 Jahren. In organisatorischer Hinsicht steht die Dienstabteilung ERZ im Zentrum der Abklärungen. Miteinzubeziehen sind der Stadtrat, die Departementsvorstehenden des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements (Kathrin Martelli, 1994–2002, Martin Waser, 2002–2008, Ruth Genner, 2008–2014, Filippo Leutenegger, 2014–2018), deren Führungsverhalten und Führungsverantwortung, das Departementssekretariat und allfällige weitere relevante Schnittstellen. Neben diesen zeitlichen und organisatorischen Eckpunkten definierte der Stadtrat einzelne Bereiche, für die er eine vertiefte Abklärung im Rahmen der Untersuchung wünschte (RZ 2 des von Prof. Dr. Poledna erstatteten Berichts zur Administrativuntersuchung ERZ vom 31. Januar 2019, nachfolgend «Bericht Poledna»).

Im Weiteren setzte der Stadtrat eine Delegation («Delegation ERZ») ein, deren Aufgabe in der Begleitung der externen Untersuchung bestand (vgl. Art. 4 Geschäftsordnung des Stadtrats, AS 172.100). Die Delegation besteht heute aus der Stadtpräsidentin, dem Vorsteher des Schul- und Sportdepartements und dem Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements, dem Departementssekretär des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements, dem Rechtskonsulenten sowie dem Rechtskonsulent-Stellvertreter.

Die Administrativuntersuchung dauerte von Juli 2017 bis Januar 2019. Während der Untersuchung erfolgten rund 70 Befragungen von Personen aus der politischen Führung der Stadt, von aktiven städtischen Mitarbeitenden und von Personen, die den städtischen Dienst verlassen haben oder pensioniert wurden (Bericht Poledna, RZ 16 ff.). Dem Untersuchungsleiter wurden umfangreiche Akten zur Verfügung gestellt. Während der Dauer der Untersuchung fanden acht Sitzungen der stadträtlichen Delegation ERZ mit dem Untersuchungsleiter statt.

Im Oktober 2018 gewährte der Untersuchungsleiter ausgewählten Personen das rechtliche Gehör und am 31. Januar 2019 stellte er dem Stadtrat seinen Bericht samt umfangreichen Beilagen zur Verfügung.

## **Bemerkungen zum Bericht Poledna**

Der Bericht Poledna setzt sich umfassend mit den Themenbereichen auseinander, die der Stadtrat als Untersuchungsgegenstand definiert hat. Insgesamt vermag der Bericht die gewünschte Transparenz zu schaffen, er zeigt die Zusammenhänge auf, legt die Mängel und Regelverstösse offen und ordnet diese in den erforderlichen Kontext ein.

Einige wenige Sachverhalte konnten nicht abschliessend geklärt werden, weil dies mit vertretbarem Aufwand nicht möglich ist. So stellt der Untersuchungsleiter bezüglich der Gründe für die Kostenüberschreitung beim Bau des Logistikzentrums Hagenholz beispielsweise fest, dass die bisherigen Annahmen (insbesondere im Bericht Stokar + Partner AG) unzutreffend waren, weil die verantwortlichen Personen von ERZ bewusst falsche Informationen zur Verfügung gestellt hatten. Die Klärung der Frage, welche Ursachen für die Kostenüberschreitung dann letztlich ausschlaggebend waren, hätte nach Darstellung des Untersuchungsleiters eine Expertise erfordert. Auch ohne diese gelangt er aufgrund seiner Abklärungen dennoch auf plausible Ursachen und legt diese im Bericht dar (RZ 283 f.).

Gewisse Vorkommnisse bilden zudem Gegenstand einer Strafuntersuchung. Da hier vertiefte Abklärungen durch die Staatsanwaltschaft erfolgen, wurden die strafrechtlich relevanten Sachverhalte durch den Untersuchungsleiter nicht vollständig abgeklärt und auf eine strafrechtliche Würdigung wurde verzichtet.

Aus Sicht des Stadtrats sind mit dem Bericht Poledna die Vorfälle rund um die Dienstabteilung ERZ hinreichend geklärt und es bedarf keiner weiteren Untersuchung durch den Stadtrat. Vorbehalten bleibt die Entdeckung weiterer heute nicht bekannter Sachverhalte beispielsweise im Rahmen der PUK ERZ oder der Strafuntersuchung.

## **Empfohlene Massnahmen im Bericht Poledna**

Der Stadtrat hat den Untersuchungsleiter beauftragt, dass er gestützt auf die Untersuchungsergebnisse und Erkenntnisse in seinem Bericht Empfehlungen für allfällige Massnahmen zuhanden des Stadtrats abgibt. Für alle vom Untersuchungsleiter vorgeschlagenen Massnahmen erfolgt eine Prüfung, ob und wie diese umgesetzt werden können. Nachfolgend wird bezüglich der wichtigsten Massnahmen dargelegt, wie weit diese bereits umgesetzt sind (**fett** sind die in RZ 851 erwähnten personellen und organisatorischen Massnahmen aufgeführt, *[kursiv]* wird jeweils der Umsetzungsgrad dargelegt).

### **– Neubesetzung GL ERZ;**

*Die Geschäftsleitung von ERZ wurde per 1. Januar 2019 verkleinert, neu strukturiert und mit neuen Personen besetzt. Sie besteht aus dem im April 2018 vom Stadtrat gewählten neuen Direktor von ERZ, dem im März 2019 vom Stadtrat bestimmten neuen Vizedirektor sowie dem 2018 neu eingetretenen Leiter Finanzen und Controlling.*

*Die GL ERZ ist somit neu organisiert und neu besetzt.*

### **– Reorganisation Controlling;**

*Bereits die Administrativuntersuchung von Stokar + Partner AG hat ergeben, dass das Projektcontrolling von ERZ organisatorisch nicht adäquat eingebettet war, nämlich in den operativen Bereichen, die die Projekte umsetzten. Diese organisatorisch enge Verflechtung der Controllerinnen und Controller mit den Projektverantwortlichen und deren Vorgesetzten stellte die Unabhängigkeit des Controllings in Frage. Das Controlling wurde deshalb in zwei Schritten neu organisiert. Bereits per 1. Januar 2017 wurde das Projektcontrolling einer zentralen Führung unterstellt. Seit 1. Januar 2019 ist das ganze Controlling*

*in den eigenständigen Fachbereich Finanzen und Controlling verschoben und direkt dem Leiter dieses Bereichs zugewiesen. Diese neue organisatorische Einbettung bzw. Zentralisierung gewährleistet die erforderliche Unabhängigkeit des Controllings, und diese Massnahme bildet eine zentrale Grundlage für eine zeitgemässe Compliance sowie für Checks and Balances. Die Leitung Controlling wurde neu besetzt.*

*Die Reorganisation des Controllings bei ERZ ist abgeschlossen.*

– **strikte Beachtung Submissionsverfahren;**

*Der Einkauf wurde zentralisiert und unter eine einheitliche Leitung gestellt.*

*Für jede Beschaffung, die über dem Schwellenwert für freihändige Vergaben liegt, ist eine Freigabe durch die Fachleitung Einkauf ERZ und den Rechtsdienst ERZ erforderlich. Diese interne Prüfung stellt sicher, dass die Submissionsverordnung eingehalten wird.*

*Soweit eine Vergabe in Kompetenz des Direktors von ERZ, des Vorstehers des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements oder des Stadtrats erfolgt, führen diese Stellen eine nochmalige Prüfung der Richtigkeit und Rechtmässigkeit einer Beschaffung durch.*

*Zudem führt ERZ eine «Submissionsplanung», in die fortlaufend alle geplanten Beschaffungen aufgenommen werden. Im Rahmen dieser Submissionsplanung wird bereits in einem frühen Zeitpunkt das richtige Verfahren für eine Beschaffung definiert. Zudem ermöglicht die Submissionsplanung für die an der Beschaffung beteiligten Mitarbeitenden eine Ressourcenplanung.*

– **Ausschreibung Leistungen im Verhältnis zur Rolf Bossard AG;**

– **Prüfung Verkauf oder Eingliederung der Rolf Bossard AG;**

*Ende 2018 beschloss der Stadtrat, das gesamte Personal, die Fahrzeuge und das Warenlager der Rolf Bossard AG zu übernehmen ([STRB Nr. 1057/2018](#)). Die bisher von der Rolf Bossard AG ausgeführte Sammlung und Verwertung von Papier aus Haushalten und Betrieben sowie die Sammlung und Verwertung von Papier und Karton gemischt aus Haushalten und Betrieben der Stadt Zürich führt seit 2019 ERZ mit dem ehemaligen Personal der Rolf Bossard AG aus.*

*Mit dem Beschluss des Stadtrats zur Eingliederung der Rolf Bossard AG in die Stadtverwaltung sind die Massnahmen zur Rolf Bossard AG umgesetzt.*

– **Auflösung Verein Papier bleibt hier;**

*Der Verein «Papier bleibt hier» war 1989 gegründet worden, um die Sammlung und Wiederverwertung von Altpapier in der Stadt Zürich zu fördern. Da diese Aufgabe wie vorstehend erwähnt seit 2019 von ERZ ausgeführt wird, und da die rechtliche Form eines Vereins heute nicht mehr genügt, um das Altpapierrecycling in einem sich weiter dynamisierenden Marktumfeld zu gewährleisten, beschloss der Stadtrat im August 2018 den Verein «Papier bleibt hier» aufzulösen ([STRB Nr. 674/2018](#))*

*Die Massnahme ist umgesetzt.*

– **Prüfung WB [Werkstattbetriebe];**

*Die Werkstattbetriebe werden derzeit von ERZ einer betriebswirtschaftlichen Prüfung unterzogen. Anschliessend wird der Stadtrat über die Ergebnisse in Kenntnis gesetzt und er entscheidet über konkrete Massnahmen für den Umgang mit den Werkstattbetrieben (vgl. dazu auch die nachfolgenden Ausführungen zu den Werkstattbetrieben).*

*Die Massnahme ist eingeleitet.*

– **Neugestaltung Weihnachtsfeste;**

*Auf die Durchführung von Weihnachtsfesten im Umfang der Vorjahre wurde ab 2017 verzichtet. Stattdessen fanden schlichte Weihnachtsanlässe in den Bereichen statt.*

*Die Massnahme ist umgesetzt.*

– **Rückgabe Geschäftsfahrzeuge;**

*Die Geschäftsfahrzeuge, deren Anschaffung und Benutzung der frühere ERZ-Direktor für einzelne Kadermitarbeiterinnen und -mitarbeiter bewilligt hatte, sind 2017 sofort nach dem Bekanntwerden dieses Sachverhalts eingezogen und verkauft worden.*

*Die Massnahme ist umgesetzt.*

– **Erstellung einer Eignerstrategie;**

*Vgl. dazu die nachfolgenden Ausführungen zu den Städtischen Richtlinien zum Beteiligungsmanagement.*

*Die Massnahme ist eingeleitet.*

– **auswärtige Platzierung Emus.**

*Bisher war eine Vermittlung der Emus an eine geeignete Institution nicht möglich. Die entsprechenden Bemühungen werden fortgesetzt.*

Zu ergänzen ist diese Aufzählung des Untersuchungsleiters mit dem Oldtimer-Museum. Auf dem Areal des Ausbildungszentrums ara glatt befindet sich seit 2012 in einer stillgelegten Halle ein nicht öffentlich zugängliches Museum mit alten Kehrriechwagen und weiteren historischen Kommunalfahrzeugen. ERZ hatte dafür keinen Auftrag und keine gültige Ausgabenbewilligung. Das Museum wird in der heutigen Form mittelfristig aufgelöst.

Hervorzuheben ist die Ernennung eines neuen Direktors von ERZ, der per 1. Juli 2018 vom Stadtrat eingesetzt werden konnte. Mit dem Eintritt des neuen Direktors wurde die Organisation neu ausgerichtet und der notwendige Kulturwandel innerhalb der Dienstabteilung eingeleitet. Die Geschäftsleitung von ERZ wurde per 1. Januar 2019 verkleinert, neu strukturiert und mit neuen Personen besetzt. Sie besteht wie erwähnt aus dem Direktor von ERZ, einem neuen Vizedirektor, der vom Stadtrat im März 2019 ernannt wurde und aus dem 2018 neu eingetretenen Leiter Finanzen und Controlling.

Nebst den vorstehend erwähnten Massnahmen weist der Untersuchungsleiter auf die Bedeutung der Leitung und Kontrolle von ERZ in der Zukunft hin. Nach seiner Meinung bedarf es klarer Vorgaben des Stadtrats bzw. des Departementvorstehers für die ERZ-Satelliten in Form von Eignerstrategien sowie der Durchsetzung von Corporate-Governance-Regeln. Die gehaltenen Aktiengesellschaften sollen mit erfahrenen, nicht der städtischen Verwaltung angehörenden Verwaltungsrätinnen und -räten besetzt werden (RZ 853). Zu diesen Empfehlungen ist Folgendes zu bemerken:

Städtische Richtlinien zum Beteiligungsmanagement (Public Corporate Governance) stehen vor der Verabschiedung durch den Stadtrat. Sie sollen im Sinne einer Verwaltungsverordnung die Organisation, Steuerung, Aufsicht und Kontrolle von Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit und städtischer Beteiligung regeln. Für wichtige Beteiligungen wird der Stadtrat die Eigentümerstrategie definieren. Mit der geplanten Verabschiedung der Richtlinien durch den Stadtrat und deren Anwendung wird der Handlungsbedarf für die Steuerung und Verwaltung der ERZ-Beteiligungen wie auch aller übrigen städtischen Beteiligungen abgedeckt werden.

Der Untersuchungsleiter glaubt ferner, dass die mehrfachen Wechsel in der TED-Vorsteher-schaft eine kontinuierliche Mitbegleitung von ERZ behindert haben. Er schlägt deshalb eine Mittel- und Langfristplanung sowie die Einrichtung einer zusätzlichen Stelle auf departemen-taler Stufe des TED vor, die für den Bereich ERZ dauerhaft Controlling- und Kontrollaufgaben wahrnimmt und zudem die Aufgabe eines kritischen Echogebers hat.

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 De-partementssekretariat angesiedelte Funktion wäre weit weg von ERZ, dessen Geschäftsvor-gänge aber sehr zahlreich und inhaltlich sehr 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 Vorste-henden des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements oder durch den Stadtrat erforderlich ist, ist dannzumal zu prüfen und zu entscheiden.

### **Feststellungen und Massnahmen zu den Werkstattbetrieben, dem Weiterbildungszen-trum ara glatt und den Personalrestaurants von ERZ**

Im Zusammenhang mit den Werkstattbetrieben und dem Holzbau stellt der Untersuchungslei-ter fest, dass die Wirtschaftlichkeit ungeklärt und die strukturellen Probleme nie richtig ange-gangen worden sind (RZ 574 ff.). In RZ 599 wird festgehalten, dass das Nichtfällen eines unternehmerischen Entscheids in den Jahren 2005–2012 zu einem kumulierten Defizit für die Werkstattbetriebe von etwa 27 Millionen Franken führte, das sich bis heute um weitere 7–8 Millionen Franken erhöhte.

Bezüglich des Weiterbildungszentrums ara glatt stellt der Untersuchungsleiter in RZ 616 fest, dass die betrieblichen Kennzahlen die Erwartungen nicht erfüllen konnten und das Weiterbil-dungszentrum in allen Jahren erhebliche Verluste zeigte. Ab 2015 wurden zudem «Holding-zahlungen» als Bereitstellungs- und Infrastrukturkosten eingeführt, was zur Folge hatte, dass die tatsächlichen Defizite nicht mehr transparent ausgewiesen wurden.

Auch die Personalrestaurants von ERZ weisen gemäss Feststellung des Untersuchungsleiters seit deren Übernahme durch ERZ bzw. deren Betrieb in Eigenregie ab 2010 jährliche Defizite zwischen 0,7 und 0,9 Millionen Franken aus (RZ 675 ff.).

In RZ 679 stellt der Untersuchungsleiter fest, dass diese drei vorerwähnten Bereiche ähnliche Problemstellungen aufweisen:

- hohe und über die Jahre andauernde Verluste;
- fehlende Transparenz bezüglich Gestehungskosten;
- der Versuch von Marktnähe, aber keine Marktkonformität;
- interne Verdeckung von Verlusten über Transferzahlungen;
- mangelnde Bereitschaft, ernsthaft der Frage nach der Existenzberechtigung nachzuge-hen.

Aufgrund dieser Feststellungen beschliesst der Stadtrat folgende Vorgehensweise:

Die Werkstattbetriebe, das Weiterbildungszentrum ara glatt und die Personalrestaurants sind von ERZ einer betriebswirtschaftlichen Prüfung zu unterziehen. Der Stadtrat wird nach der Klärung der Wirtschaftlichkeit durch den Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdeparte-ments über die Ergebnisse in Kenntnis gesetzt. Konkrete Massnahmen für den Umgang mit

den Werkstattbetrieben, dem Weiterbildungszentrum ara glatt und den Personalrestaurants werden dem Stadtrat zur Kenntnisnahme oder zur Beschlussfassung unterbreitet, soweit die entsprechenden Beschlüsse in seine Zuständigkeit fallen.

Die im Bericht Poledna auf den Seiten 336 ff. aufgeführten Zusatzleistungen von ERZ werden aktuell einer Überprüfung unterzogen und im Anschluss dem Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements zur allfälligen Genehmigung unterbreitet.

Im Sinne eines Fazits hält der Stadtrat fest, dass viele und gravierende Regelverstösse bei ERZ festgestellt wurden, was den Stadtrat 2017 veranlasste, das Arbeitsverhältnis mit dem damaligen Direktor fristlos aufzulösen. Mit dem Wechsel in der Direktion und in der Führung von ERZ ist der Grundstein für die Erneuerung der Organisationskultur gelegt. Griffige Massnahmen, die inskünftig die Einhaltung der Regeln gewährleisten, sind umgesetzt oder eingeleitet. Es kann zum heutigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden, dass während dieses tiefgreifenden Veränderungsprozesses, der ein bis zwei Jahre in Anspruch nehmen wird, nochmals bisher unerkannte Probleme oder Fehler zutage treten. Zudem sind einige bekannte Fragen und Herausforderungen noch nicht beantwortet bzw. gelöst.

Der Stadtrat erwartet, dass diese Themen angepackt, geklärt und ihm oder den zuständigen Behörden zum Entscheid vorgelegt werden. Im Fokus stehen hier beispielsweise die Wirtschaftlichkeit der Schlackenlieferung an die ZAV Recycling AG und der Umgang mit der städtischen Beteiligung an diesem Unternehmen bzw. dessen Ausstattung mit Eigenmitteln (RZ 422 ff. und 465). Zudem ist wie vorstehend beschrieben die Situation bezüglich der Support- und Annexbetriebe zu klären (Werkstattbetriebe Wallisellen, Weiterbildungszentrum ara glatt und Personalrestaurants). Die entsprechende Fortschritts-Kontrolle liegt beim Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements, der den Stadtrat in geeigneter Form informiert.

### **Weiteres Vorgehen**

Der Bericht Poledna ist vertraulich. Da die Beratungen der PUK ERZ geheim sind und ihre Mitglieder der Schweigepflicht unterstehen (Art. 75 Abs. 9 der Geschäftsordnung des Gemeinderats, AS 171.100), wurde der Bericht Poledna (ausgedruckt) und die Beilagen (elektronisch) der PUK ERZ am 8. Februar 2019 zur Verfügung gestellt.

Um die Öffentlichkeit über die Erkenntnisse der Untersuchung durch Prof. Dr. Poledna zu informieren, wird eine anonymisierte Fassung des Berichts der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Auf Antrag des Vorstehers des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Der von Prof. Dr. Poledna erstattete Bericht zur Administrativuntersuchung ERZ vom 31. Januar 2019 wird zur Kenntnis genommen.
2. Der Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements wird beauftragt, eine anonymisierte Version des Berichts zu veröffentlichen.
3. Für die Werkstattbetriebe von ERZ, das Weiterbildungszentrum ara glatt und die Personalrestaurants von ERZ ist eine betriebswirtschaftliche Prüfung durchzuführen. Der Stadtrat ist über das Ergebnis dieser Prüfung zu informieren, und es sind ihm konkrete Massnahmen für den Umgang mit den Werkstattbetrieben, dem Weiterbildungszentrum ara glatt und den Personalrestaurants zur Kenntnisnahme bzw. zur Beschlussfassung zu unterbreiten, soweit die Beschlussfassung in seine Zuständigkeit fällt.

4. Mitteilung ohne Beilage an die Vorstehenden des Tiefbau- und Entsorgungs- sowie des Schul- und Sportdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Finanzkontrolle der Stadt Zürich, ERZ Entsorgung + Recycling Zürich (Direktor) und per E-Mail an die Mitglieder der PUK ERZ ([sekretariat.puk@zuerich.ch](mailto:sekretariat.puk@zuerich.ch)).

Für getreuen Auszug  
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti