

elektronisch
Stadtrat Wädenswil
Präsidiales
Florhofstrasse 6
8820 Wädenswil

Zürich, 17. Juli 2023

Administrativuntersuchung Alterszentrum Frohmatt – Stadt Wädenswil

Bericht erstattet von

Prof. Dr. iur. Tomas Poledna, Rechtsanwalt

Poledna RC AG Zürich

Münstergasse 9
CH-8001 Zürich
Briefadresse: Postfach, 8024 Zürich
+41 43 233 40 33

Poledna RC AG Basel

Missionsstrasse 13
CH-4055 Basel
+41 61 681 00 30

poledna@poledna.legal

www.poledna.legal

MwSt.-Nr. CHE-410.716.527

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag und Ablauf der Untersuchung.....	5
II.	Verfahrenshandlungen	9
	1. Allgemein.....	9
	2. Ablauf: Verzögerungen.....	9
	3. Aktenbeschaffung.....	11
	4. Entbindung Amtsgeheimnis	11
	5. Protokollführung	11
	6. Befragte Personen	11
	7. Einräumung rechtliches Gehör	13
B.	Anonymisierung des Berichts	13
C.	Untersuchungsgrenzen.....	13
III.	Alterszentrum Frohmatt – rechtlicher Rahmen.....	15
A.	Kommunale Rechtsgrundlagen	15
B.	Alterszentrum Frohmatt als Teil der Stadtverwaltung	16
C.	Kompetenzordnung der Stadt Wädenswil	18
	1. Grundlage: Gemeindeordnung	18
	2. Geschäftsordnung Gemeinderat (GVGR)	19
	3. Organisationsstatut Stadtrat (OS) im Einzelnen.....	19
	4. Geschäftsreglement Stadtrat (GR StR).....	19
	5. Aufgaben Sozialvorsteherinnen	19
	6. Finanzkompetenzen.....	22
D.	Faktisches zur Organisation des Alterszentrums Frohmatt	23
IV.	Relative Autonomie der Frohmatt	23
V.	Thematischer und chronologischer Abriss	24
A.	Übersicht.....	24
	1. Auslösung und Durchführung der stadtinternen Untersuchungen und Massnahmen.....	25

2.	Pendente Verfahren	26
3.	Ferienbezüge	27
4.	Arbeitszeiten	27
5.	Arbeiten von städtischen Angestellten für FAKVZK	29
6.	Darlehen Stadt Wädenswil an FAKVZK	30
7.	Barauszahlung «FAK-Vorschuss»	31
8.	Kreditoren allgemein	31
9.	Schulungen (Coaching und Supervision)	31
10.	Unterstützung Geschäftsleitung	32
11.	Wechsel der Revisionsstelle	32
12.	Firma NL – S	33
13.	Buchhaltung Frohmatt	33
B.	Handlungen von CR.....	34
1.	Arbeitsverhältnis	34
2.	Funktionen von CR bei der FAKVZK.....	36
3.	Vermögenstransaktionen zu Lasten FAKVZK.....	36
4.	Urkundenfälschung zu Lasten FAKVZK.....	37
5.	Ungetreue Geschäftsbesorgung zu Lasten FAKVZK	37
6.	Ungetreue Geschäftsbesorgung zu Lasten Stadt Wädenswil	38
7.	Zwischenfolgerungen	42
C.	Verbindungen Frohmatt – FAKZVK.....	42
D.	Leitung des Alterszentrums Frohmatt.....	43
E.	Organisation: Zwischenfolgerung	44
VI.	Schwerpunktabklärungen	45
A.	Verantwortlichkeiten	45
1.	Ausgangslage	45
2.	Vorfrage: Relevanz eines internen Kontrollsystems (IKS)	46
2.1	IKS Ebene Frohmatt	48
2.2	IKS Ebene Stadtrat	51
2.3	IKS als Thema der GRPK	52
2.4	Wertung zum Stand und Wirksamkeit IKS	52
3.	Eingrenzung der Verantwortlichkeiten.....	53

3.1	Frohmann-Personal	54
3.2	Sozialvorsteherinnen	55
3.3	Stadtrat	61
3.4	Stadtschreiber / Stadtschreiberin	62
3.5	Gemeinderat / GRPK	64
3.6	Revisionsstelle (1997-2012)	66
3.7	Bezirksrat	68
4.	Folgerungen zu den Verantwortlichkeiten	68
B.	Personal- sowie Betriebsführung und Arbeitsweise von CR	70
1.	Allgemeines	70
2.	Aufschlüsselung der Personal- und Betriebsführung	71
3.	Folgerungen	72
C.	Interne Weiterbildung	73
D.	Whistleblowing / Critical incident report	74
1.	Regelungen	74
2.	Beurteilung	76
E.	Amtsübergabe im Stadtrat	77
F.	Organisationsform Frohmann	78
VII.	Beantwortung der Fragen	79
A.	Klärung der Verantwortlichkeiten	79
B.	Finanzen	81
C.	Personalwesen	83
D.	Weitere Fragen:	86
E.	Themenblock Empfehlungen / Einschätzungen:	86

I. Auftrag und Ablauf der Untersuchung

- 1 Der Auftrag für die Administrativuntersuchung (nachfolgend ADMU) wurde mit Beschluss des Stadtrates vom 4. Juli 2022 an den Unterzeichnenden erteilt. Die Auftragserteilung erfolgte in Absprache mit der GRPK. Diese hatte sich gemäss dem Stadtratsbeschluss dabei dahingehend geäussert, «dass beim Vorgehen Schwerpunkte gesetzt werden können und bei einzelnen ihrer Fragen ein gewisser Ermessensspielraum bezüglich Priorisierung besteht; dass also aus ihrer Sicht eine gewisse Straffung denkbar ist.»
- 2 Die Fragestellungen wurden im Vorfeld der Auftragserteilung vom Stadtrat und der GRPK näher umschrieben, dies wie folgt:
- 3 Gemäss Protokoll des Stadtrates vom 12. April 2022 soll die ADMU folgende Fragen abdecken:
 - Verbesserung in der Organisation des internen Kontrollsystems (Abteilung Finanzen Stadt zu Alterszentrum Frohmatt);
 - Zusätzliche Möglichkeiten des Controllings prüfen (Abteilung Finanzen Stadt zu Alterszentrum Frohmatt);
 - Verbesserungen im Revisionsprozess prüfen, beispielsweise vermehrte Einbindung der Stadtratsmitglieder bei den einzelnen Abteilungen;
 - Verbesserung der Aufsicht durch das zuständige Mitglied des Stadtrats sowie durch den Gesamtstadtrat;
 - Stärkung der Governance durch zusätzliches Gremium (beispielsweise Frohmatt-Kommission);
 - Möglichkeiten zur frühzeitigen Identifikation von Compliance-Verstössen prüfen (beispielsweise Hinweisgebersystem);
 - Grössenordnung des erlittenen finanziellen Schadens für die Stadt durch die Vorfälle im Alterszentrum Frohmatt;
 - Strafrechtliche Klage gegen Cristian Rentsch durch Stadt.
- 4 Umfangreicher und detaillierter ist der (undatierte) Fragekatalog der GRPK:

Themenblock 1: Klärung der Verantwortlichkeit

1. Wer ist aus personalrechtlicher, finanzieller und fachlicher Sicht mitverantwortlich für das Versagen der Führungs- und Überwachungsaufgaben? Welche Führungsprinzipien nach anerkannten Standards wurden verletzt?
2. Wer hätte die Überwachung der Führungsstandards organisieren, durchführen und kontrollieren müssen?
3. Warum wurde nach ersten internen Vorabklärungen und nach Bekanntwerden des Umfangs, der durch den Leiter Frohmatt zu verantwortenden Schäden keine externe Administrativuntersuchung beauftragt, welche auch mögliches Fehlverhalten der administrativen

und fachlichen Führung unabhängig untersucht bzw. ausschliessen kann?

4. Welche Personen hatten zu welchem Zeitpunkt in welchem Umfang Kenntnis von den personellen Verknüpfungen und problematischen finanziellen Vorgängen in der Abteilung Frohmatt? Waren verantwortliche Personen informiert und haben ihre Aufsichtspflicht nicht wahrgenommen? Wenn ja, warum nicht?

Themenblock 2: Klärung weiterer Hintergründe

5. Finanziell:

a. Welche Vorschriften der bestehenden Finanzordnung der Stadt Wädenswil wurden verletzt?

b. Wie hat das Financial Reporting der Frohmatt (nach Curaviva) mit dem Reporting der Stadtverwaltung zusammengepasst? Welche finanz- und führungsrelevanten Informationen gingen an der Systemschnittstelle verloren?

c. Auf welcher Basis hat die verantwortliche Stadträtin die Rechnung/Budget geprüft? Basis Stadt (blaues Buch) oder Basis Curaviva/Frohmatt?

d. War die externe Revision der Frohmatt ausreichend alimentiert und beauftragt, d.h.,

i. auf welcher Detailstufe wurden z.B. die Bücher geprüft,

ii. ist der Prüfungsumfang ausreichend im Verhältnis zum Sach- und Finanzaufwand (Anzahl Stichproben Belege, etc.)

iii. wurden die verantwortlichen Stadträte über das Ergebnis der externen Revision schriftlich und mündlich informiert?

iv. Wer hat den Revisionsbericht in Auftrag gegeben?

v. Von welchen Grundlagen geht die Revisionsstelle aus, was im IKS bereits abgedeckt ist?

vi. An wen wurden die Revisionsberichte verteilt?

vii. Wurden die internen Verschiebungen der Kosten/Erträge in den Revisionsberichten bemängelt, bzw. sind diese aufgefallen?

e. Wie lief der Missbrauch durch fiktive Rechnungsstellung ab? (in Bezug auf Rechnungsstellung durch Consulting, Software). Waren Zeitleistungsnachweise ausgestellt durch die Service-Firmen?

f. Warum wurden jährlich wiederkehrende Aufwände für Beratung/Software im Budgetprozess nicht hinterfragt?

6. Personalrechtlich:

a. Gab es für die mit Bekannten/Freunden/Familienangehörigen besetzten Stellen je eine Stellenausschreibung sowie einen Job-Beschreib?

a. Wurden die Mitarbeiterbeurteilungen durch die Stadt geprüft?

- b. Fanden Mitarbeitergespräche zwischen den zuständigen Stadträten, der Personalleitung und allg. Mitarbeitenden der Frohmatt statt (z.B. Mitarbeiteranlässe, Informationsanlässe, Schulungen, etc.)?
7. Organisatorisch:
- b. Wer hat von den Vorgängen zum FAK-Betrieb gewusst, bzw. wer hätte vom FAK-Betrieb wissen müssen? Wie ist der FAK-Betrieb organisiert worden, warum wurde das Vorgehen geduldet?
- c. Lassen die bisherigen Frohmatt-Strukturen (Reglement Eigenwirtschaftsbetrieb) eine unabhängige Organisation innerhalb der Frohmatt zu? Wie wurde das Organisationsreglement des Eigenwirtschaftsbetriebs durch die Stadt geprüft und überwacht?
- d. Das interne Kontrollsystem (IKS) der Stadt Wädenswil hat seine Ziele nicht erreicht, bzw. konnte den Schadensfall nicht verhindern.
- i. Welche Massnahmen wurden ergriffen, um die Umsetzung des IKS zu überwachen?
 - ii. Welche Konsequenzen hatte es (personell/administrativ), dass das IKS nicht funktioniert hat? Haben die Verantwortliche davon gewusst, dass das IKS nicht funktioniert?
- e. Verfügen die Führungsverantwortlichen über ausreichende Werkzeuge, um weitere Vorfälle möglichst zu verhindern?
- i. Welche Ausbildungen, welche Weiterbildungen sind für Führungskräfte im Bereich Finanzcontrolling und Personalführung vorgesehen?
 - ii. Stehen ausreichend zeitliche und finanzielle Ressourcen für die Kontrollfunktion zur Verfügung?
 - iii. Wie wurde das on-boarding / off-boarding von neuen Stadträten bei der Amtsübergabe, Neueinarbeitung in das Ressort organisiert, um einen ausreichenden Informationsfluss sicherzustellen (z.B. zur FAK innerhalb der Frohmatt). Gibt es ein entsprechendes Reglement im Stadtrat?
8. Weitere Fragen:
- a. Über welchen Zeitraum wurden die Verfehlungen der Leitung Frohmatt nicht erkannt?
- b. Es gibt bekannte Vorfälle im Zusammenhang mit Whistleblowing, bei denen wesentliche Informationen nicht weiterverarbeitet wurden. Wie wurde mit diesen Informationen umgegangen? Warum wurde der Information an die GRPK nicht weiter nachgegangen? Bzw. warum konnten sich die mahnenden Stimmen der GRPK nicht durchsetzen?
- c. Ergeben sich es aus der Untersuchung weitere Themen/Fragen welche auf Auffälligkeiten in der Kontrolle und Überwachung der Frohmatt hinweisen und welchen weiter nachgegangen werden sollte?

Themenblock Empfehlungen / Einschätzungen:

- a. Sind die vorhandenen Kontrollmechanismen in Bezug auf die Finanzkontrolle ausreichend, um Interessenverletzungen durch leitende Angestellte zu verhindern:
 - i. In Bezug auf Dienststellen bzw. Abteilungen mit Globalbudget?
 - ii. In Bezug auf alle anderen Abteilungen
- b. Empfehlungen für Verbesserung in Bezug auf externe Revision
- c. Wie kann zukünftig sichergestellt werden, dass das Organisationsreglement von Eigenwirtschaftsbetrieben auch bei anderen Einheiten/Abteilungen korrekt überwacht und umgesetzt wird?
- d. Welche Massnahmen sind notwendig, um die Kontrollsysteme (IKS) zu verbessern?
 - i. Z.B. Zentralisierung und Überwachung des IKS in der Abteilung Präsidiales (Good Governance)?
- e. Welche zusätzlichen Prozeduren bei der Amtsübergabe sind notwendig, um bei dieser einen vollständigen Informationsfluss sicherzustellen?
- f. Welche Massnahmen müssen seitens Executive und GRPK ergriffen werden, um den Zeitraum von Schadensfällen einzugrenzen?
- g. Empfehlung: Welche Massnahmen müssen ergriffen werden, um wirksames Whistleblowing zu ermöglichen?

Themenbereiche Administrativuntersuchung Frohmatt

Nr	Themenvorschläge Stadtrat
1	Die Verbesserung in der Organisation des internen Kontrollsystems (IKS)
2	Die Prüfung von zusätzlichen Möglichkeiten des Controllings,
3	Die Verbesserung der Aufsicht des Stadtrates (zuständiges Mitglied sowie Gesamtstadtrat),
4	Die Stärkung der Governance,
5	Die Prüfung von Möglichkeiten zur frühzeitigen Identifikation von Problemen (z.B. Stelle für Whistleblower),
6	Die Grössenordnung des Schadens
7	Mögliche strafrechtliche Klage gegen CR durch die Stadt.

5 Im Rahmen des zur Verfügung gestellten Spielraums wurde die Untersuchung in folgende Bereiche gegliedert und später im Detail verfeinert:

- Zuständigkeiten
- Kontrolle
 - Stadtrat
 - Gemeinderat
 - Verwaltung
- Controlling
- Revisionsablauf
- Finanzen
- Organisationsautonomie
- Anstellung und Beaufsichtigung Personal
- Meldewesen
- Amtsübergabe

II. Verfahrenshandlungen

1. Allgemein

6 Zu den wichtigsten vorbereitenden Handlungen gehörten:

- Definition Auftrag;
- Aktenbeschaffung durch Tomas Poledna direkt beim Stadtrat;
- Festlegung Kreis der befragten Personen durch Tomas Poledna im Rahmen der Relevanz;
- Entbindungen vom Amtsgeheimnis durch Stadtrat bzw. Bezirksrat;
- Festlegung Zeitrahmen: Dieser wurde schrittweise nach Fortgang der Untersuchung festgelegt;
- Protokollführung durch Waranja Pitre (Assistentin von Tomas Poledna).

2. Ablauf: Verzögerungen

7 Im Rahmen der Untersuchung haben zwei Umstände zu erheblichen Verzögerungen von mehreren Monaten geführt:

- Die Entbindung der Mitglieder des Stadtrates gemäss dessen Antrag an den Bezirksrat eingehend am 20. Juli 2022 bei diesem erfolgte erst am 10. November 2022, nahm somit fast vier Monate Zeit in Anspruch. Diese Behandlungsdauer ist nach meinen Erfahrungen in anderen Untersuchungen unüblich;
- Der Verkehr mit der bis 2012 für die Frohmatt tätige Revisionsstelle erwies sich als sehr aufwändig. So wurde dem Untersuchungsführer der direkte Zugang zu dem für die Revision zuständigen Revisor verweigert. Sodann wurde ausgeführt, dass das Mandat der Revisionsgesellschaft mit der Frohmatt (und nicht mit der Stadt Wädenswil)

zustande gekommen sei, eine rechtlich offensichtlich falsche Einschätzung. Auf meine Forderung nach Aktenherausgabe wurde mit dem ebenso falschen Hinweis reagiert, es bestehe nur ein Anspruch auf den Revisionsbericht. Die Aufforderung zur Aktenherausgabe wurde dann über das Stadtpräsidium initiiert und auch auf mehrmaliges Nachstossen der Stadtschreiberin wurden nur die Akten für das Jahr 2012 zugestellt, für die Vorjahre wurde auf die abgelaufene, für die Administrativuntersuchung irrelevante Verjährungsfrist von 10 Jahren verwiesen. Die für die Untersuchung eine Schlüsselstelle betreffenden und am 27. März 2023 seitens des Stadtpräsidiums angeforderten Akten trafen erst am 28. April 2024 beim Stadtpräsidium ein.

- In der Vernehmlassung führte die Revisionsstelle an, dass die über zehn Jahre alten Akten nur auszugsweise vorgelegen hätten und deshalb eine Beurteilung der Arbeiten der Revisionsstelle nicht möglich sei (Stellungnahme vom 29. Juni 2023):

Ihr E-Mail vom 21. Juni 2023:

Bericht zur Administrativuntersuchung i.S. Alterszentrum Frohmatt - Vernehmlassungsvorlage

██████████«Bericht»)

Sehr geehrter Herr Poledna

Wir beziehen uns auf Ihr E-Mail vom 21. Juni 2023 in rubrizierter Angelegenheit, wonach Sie uns Gelegenheit geben, bis zum 3. Juli 2023 Stellung zu Ihrem Bericht zu nehmen.

Der Bericht geht generell von falschen Prämissen aus, was den Sachverhalt und die Aufgaben der ██████████ betrifft.

Wir möchten klarstellen, dass ██████████ nicht als Revisionsstelle handelte, sondern vom Alterszentrum Frohmatt im Rahmen eines Auftrags als unabhängige Wirtschaftsprüferin für eine Prüfung der Jahresrechnungen 2010-2012 mandatiert wurde. Der Prüfungsauftrag beinhaltet somit z.B. auch keine Prüfung der Existenz eines internen Kontrollsystems.

Sodann halten wir insbesondere fest, dass Ihnen - anders als im Bericht suggeriert - unsere über zehn Jahre alten Arbeitspapiere nur auszugsweise vorgelegen haben und dass auf dieser Basis eine seriöse Beurteilung unserer Arbeit unmöglich ist.

Entsprechend distanziert sich ██████████ in aller Form von den im Bericht über sie getätigten Ausführungen.

Freundliche Grüsse

Dazu ist zu bemerken, dass der Stadtrat im Schreiben vom 27. März 2023 um die Akten des Jahres 2011 gebeten hatte. Die Revisionsstelle verwies im Antwortschreiben vom 27. April 2023 darauf, dass die Aufbewahrungsfrist für diese Akten abgelaufen sei. Nicht angeführt wurde jedenfalls, dass diese Akten nicht mehr vorhanden seien. Es mutet nun eigenartig an, dass man die – vermutlich noch vorhandenen – Akten des Jahres 2011 nicht zustellen wollte, man dies nachfolgend dem Untersuchungsführer vorhält. Vorab ist jedoch festzuhalten, dass der Bericht ausschliesslich von den vorhandenen Akten ausgeht. Auf die im vorstehenden Schreiben stehende Bemerkung, man habe nicht als Revisionsstelle, sondern als «unabhängige Wirtschaftsprüferin» agiert, wird nachfolgend dann im Zusammenhang mit der Revisionsstellentätigkeit und ihren Aufgaben näher eingegangen.

- Schliesslich waren zum Schluss der Berichtserstellung zwei Beschlüsse des Bezirksrates vom 17. Mai 2023 betreffend Personalrekurse von CR und FR zu berücksichtigen.

3. Aktenbeschaffung

8 Folgende Akten waren für die Einleitung der Untersuchung wichtig (nicht abschliessend):

- Gesetzliche Grundlagen Stadt Wädenswil, bis auf die Ebene der internen Weisungen und Richtlinien;
- Organigramm Stadtrat;
- Aufstellung der in die Amtsführung involvierten Personen mit Funktion, Zeitraum der Amtsausübung, Kontakt (E-Mail und Telefon, Adresse) sowie – soweit bekannt – mit Abwesenheiten (es geht um längere Abwesenheiten, nicht um die tägliche Verfügbarkeit).

9 In der Folge wurden zahlreiche weitere Akten angefordert, dies bei der Stadtschreiberin, bei der Personalabteilung und der Staatsanwaltschaft. Verschiedene Akten wurden sodann von den befragten Personen zugestellt.

4. Entbindung Amtsgeheimnis

10 Die notwendigen Entbindungen vom Amtsgeheimnis liegen vor und wurden wie folgt erteilt:

- Aktuelle und ehemalige Mitarbeitende der Verwaltung: Stadtratsbeschluss vom 15. Juli 2022;
- Mitglieder der Stadtrates: Bezirksratsbeschluss vom 10. November 2022.

11 Zudem wurde die bis 2012 tätige Revisionsgesellschaft der Frohmatt vom Stadtrat vom Amtsgeheimnis entbunden, dies mit Beschluss vom 25. November 2022.

5. Protokollführung

12 Die Befragungen wurden aus Effizienzgründen zumeist als Videokonferenzen und in einigen Fällen telefonisch geführt. Die Befragungen (Ton) wurden mit Zustimmung aller Personen elektronisch aufgezeichnet und gesichert abgelegt. Die Protokolle wurden in Form von Fragen und Zusammenfassung der wesentlichen Antworten geführt. Die Protokolle wurden den Befragten zur Durchsicht, Ergänzung und Unterschrift gegeben.

6. Befragte Personen

13 Folgende Personen wurden an den angeführten Daten befragt. Die Mitarbeitenden der Stadtverwaltung sowie externe Personen ohne amtlichen Kontakt mit der Stadt Wädenswil wurden anonymisiert, soweit ihre Funktionen für den Bericht keine wesentliche Rolle spielten oder nicht von vornherein klar erkennbar ist (MA = aktuelle oder ehemalige Mitarbeiter oder Mitarbeiterin Stadtverwaltung / EX = Extern). Die Namen der befragten Exekutivpolitiker bzw. Mitglieder GRPK werden ebenfalls nicht abgedeckt:

Nr. Pro- to- koll	Name	Vorname	Befragungsdatum
1.	MA		21.11.2022 um 8.30 Uhr
2.	Rentsch	Cristian	22.11.2022 um 14.00 Uhr
3.	Kundert	Heinz	23.11.2022 um 10.00 Uhr
4.	Ramirez	Esther	23.11.2022 um 15.00 Uhr
5.	Brupbacher	Ernst	24.11.2022 um 9.00 Uhr
6.	MA		25.11.2022 um 8.30 Uhr
7.	Kutter	Philipp	25.11.2022 um 15.30 Uhr
8.	Bühlmann	Claudia	28.11.2022 um 8.30 Uhr
9.	Tanner	Daniel	29.11.2022 um 8.30 Uhr
10.	EX		01.12.2022 um 8.30 Uhr
11.	MA		01.12.2022 um 15.30 Uhr
12.	MA		02.12.2022 um 8.30 Uhr
13.	Taddei	Felicitas	02.12.2022 um 14.00 Uhr
14.	Wolfer	Christof	05.12.2022 um 8.30 Uhr
15.	Rota	Paul	05.12.2022 um 15.30 Uhr
16.	MA		06.12.2022 um 8.30 Uhr
17.	Bischof	Alexia	06.12.2022 um 10.00 Uhr
18.	MA		07.12.2022 um 8.30 Uhr
19.	MA		08.12.2022 um 8.30 Uhr
20.	MA		09.12.2022 um 8.30 Uhr
21.	Hauser	Heini	09.12.2022 um 15.30 Uhr
22.	MA		12.12.2022 um 8.30 Uhr
23.	Münch	Walter	12.12.2022 um 15.30 Uhr
24.	Furrer	Astrid	14.12.2022 um 8.30 Uhr
25.	Largiadèr	Thomas	15.12.2022 um 8.30 Uhr
26.	MA		19.12.2022 um 8.30 Uhr
27.	Zurfluh	Christina	20.12.2022 um 10.00 Uhr
28.	MA		17.01.2023 um 9.30 Uhr
29.	MA		18.01.2023 um 8.30 Uhr
30.	MA		18.01.2023 um 9.30 Uhr
31.	MA		19.01.2023 um 14.00 Uhr
32.	MA		30.01.2023 um 18.00 Uhr
33.	Rappazzo	Pierre	05.01.2023 um 8.30 Uhr

- 14 Verschiedene Personen haben auf eine Befragung verzichtet oder auf die Einladung nicht reagiert. Insgesamt waren es 11 Personen. Diese Zahl an Verzichteten ist im Umfeld der von mir getätigten Administrativuntersuchungen aussergewöhnlich hoch. Als besonders hinderlich erwies sich die fehlende Bereitschaft der bis Ende 2012 die Revisionen durchführenden Verantwortlichen sowie von zwei Personen aus dem Kader der Frohmatt. Diese fehlende Bereitschaft beeinflusst das Ergebnis der Untersuchung deutlich.
- 15 Demgegenüber hat sich der ehemalige Leiter der Frohmatt kooperativ gezeigt und es konnte mit ihm rasch ein Befragungstermin vereinbart werden. Zudem hat er auf eine folgende Fragestellung reagiert.

7. Einräumung rechtliches Gehör

- 16 Soweit sich der Berichtsentwurf wesentlich zu bestimmten Personen äusserte, wurde diesen die Möglichkeit gegeben, zu den entsprechenden Passagen Stellung zu nehmen. Der Bericht geht in seiner Schlussfassung – soweit die Bemerkungen nicht aufgenommen wurden – auf wesentliche, nicht berücksichtigte Bemerkungen ein und erläutert kurz, welches die Gründe für die Nichtberücksichtigung sind.
- 17 Die Vernehmlassungen gingen zwischen dem 29. Juni und dem 10. Juli 2023 ein
- 18 Der Bericht wurde nach Eingang der Stellungnahmen finalisiert, dies innert einer Woche nach Eingang der letzten Stellungnahme.

B. Anonymisierung des Berichts

- 19 Die im Bericht erwähnten Personen werden - soweit es möglich ist - anonymisiert. Wo es aufgrund der Umstände (Funktion, Zeitpunkt oder bisherige Öffentlichkeit) ohne Weiteres ersichtlich ist, um wen es geht, wird auf eine Anonymisierung verzichtet. Dies betrifft insbesondere folgende Personen beziehungsweise Organisationen:

- Behördenmitglieder, insbesondere Mitglieder des Stadtrates;
- Cristian Rentsch, ehemaliger Leiter Frohmatt (nachfolgend CR);
- Stadtschreiberin bzw. alt Stadtschreiber.

- 20 Soweit möglich wurde bei Personen, die identifizierbar sind, auf die volle Namensnennung verzichtet und es wurden Kürzel verwendet oder deren Funktion benannt.

C. Untersuchungsgrenzen

- 21 Die Administrativuntersuchung wird durch das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) des Kantons Zürich geregelt. Dieses schliesst Zwangsmittel zur Erstellung des Sachverhaltes aus, somit etwa Hausdurchsuchungen oder Vorführungen zum Zweck der Befragungen. Die

befragten Personen werden sodann als Auskunftspersonen und nicht als Zeuginnen oder Zeugen befragt. Diese Unterscheidung darf jedoch nicht überbewertet werden.

- 22 Eine Administrativuntersuchung hat zum Ziel Vorgänge zu klären, Verantwortlichkeiten zu benennen, Abläufe zu analysieren und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Allgemein gesprochen soll man der Wahrheit möglichst nahekommen. Dies ist naturgemäss äusserst schwierig. Zum einen gibt es "die" Wahrheit nicht, sondern nur verschiedene Wahrnehmungen. Diese sind zu werten und in einen Gesamtzusammenhang zu stellen.
- 23 Weiter ist zu beachten, dass die Erforschung der Vergangenheit nur indirekt erfolgen kann, durch Befragungen und Aktenauswertungen. Hier zeigte sich, dass je weiter zurück liegende Ereignisse angesprochen werden, umso weniger detaillierte Erinnerungen vorliegen und häufig Akten nicht auffindbar sind.
- 24 Allgemein gilt sodann, dass man mündliche Aussagen nicht überbewerten darf; dies ist unter Juristen eine seit langem bekannte Erfahrung, die von den neusten neurologischen Erkenntnissen bestätigt wird¹. Der Wahrheitsgehalt einer Aussage wird jedoch erhöht, wenn sie sich mit den Aussagen anderer Personen deckt und im Idealfall sogar aktenmässig eine Bestätigung findet.
- 25 Die Beurteilung erfolgt aufgrund der Akten- und Befragungslage. Wo Vermutungen geäussert werden, wird dies auch so dargestellt.
- 26 Eine weitere Grenze ergibt sich daraus, dass man bei den Recherchen aus Ressourcengründen Grenzen ziehen muss. Man kann nicht jeder Frage bis in die letzten Details nachgehen, da dies zum Teil aufwändige Nachforschungen nach sich ziehen würde. Dies bedingt, dass man gewisse Punkte offenlassen muss.
- 27 Faktische Grenzen werden dort gezogen, wo Akten nicht mehr greifbar sind (so, weil diese nach 10 Jahren nicht mehr archiviert sind) oder Vorgänge sich mit vertretbarem Aufwand schlichtweg nicht nachvollziehen lassen.
- 28 Vorliegend liegt insofern auch eine Schwierigkeit darin, dass einige für die Abklärung wesentliche Personen sich nicht haben befragen lassen wollen oder können. So gilt dies für den seinerzeitigen Leiter Administration, der für das hier essenzielle Doppelvisum und die Kontrolle der Kreditorenrechnungen mit zuständig war. Weiter konnten die Angestellten der Revisionsgesellschaft nicht befragt werden, welche insbesondere die Jahresrechnungen 2010-2012 betreute. In diesem Umfeld ist einerseits ein auffälliger Vorgang aktenkundig (Darlehen Frohmann an die FAKVZK in der Höhe von bis CHF 0,5 Mio sowie dessen Rückzahlung), andererseits hat CR ausgeführt, dass die fehlerhafte Prüfung der Kreditorenrechnungen Thema eines 4-Augen-Gesprächs gewesen sei. Dies ist eine Schlüsselstelle zur Klärung der Aufsicht; trotz mehrfachen Ersuchens hat die Revisionsgesellschaft den direkten Zugang des

¹ Julie Shaw, Das trügerische Gedächtnis. Wie unser Gehirn Erinnerungen fälscht, München 2016.

Untersuchungsführers zum Leiter der (damaligen) Revision abgeblockt und hat bis zum Abschluss der Untersuchung ausser den Unterlagen des Jahres 2012 keine weitergehenden Unterlagen zur damaligen Revision ausgehändigt. Die damalige (nunmehr anderenorts tätige) an der Revision mitwirkende Mitarbeiterin hat nach mehrfachem Kontakt diesen abgebrochen.

III. Alterszentrum Frohmatt – rechtlicher Rahmen

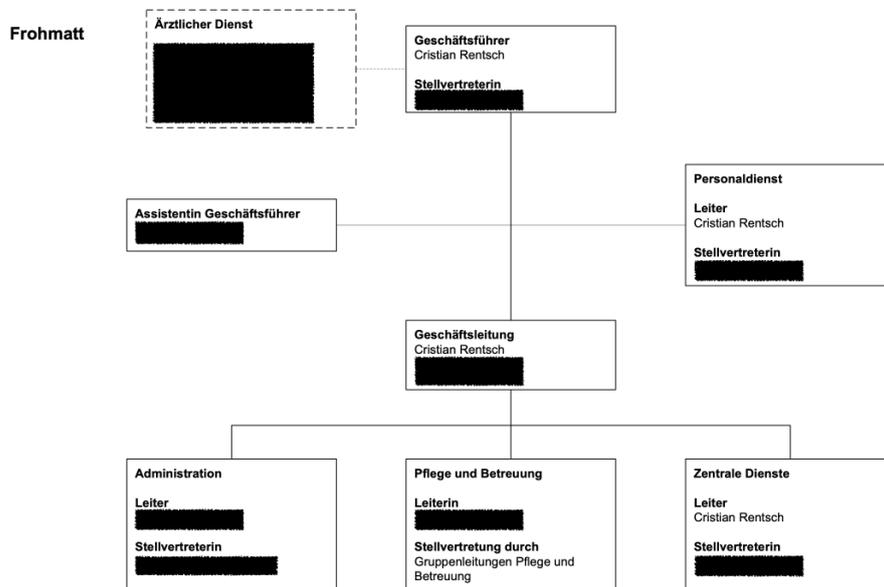
A. Kommunale Rechtsgrundlagen

29 Neben eidgenössischen und kantonalen Rechtsgrundlagen wurden folgende Erlasse und Regelungen der Stadt Wädenswil beigezogen:

- Gemeindeordnung vom 4. März 2001 (in Kraft bis Ende 2021; aGO);
- Gemeindeordnung vom 26. September 2021 (in Kraft ab Beginn 2022; nGO);
- Geschäftsverordnung des Gemeinderats der Stadt Wädenswil (GVGR) vom 8. November 2021;
- Organisationsstatut vom 1. März 2002 (OS);
- Geschäftsreglement Stadtrat vom 1. März 2002 (GR StR);
- Vollziehungsbestimmungen zum Personal- und Besoldungsstatut vom 9. November 2015 (VV PBS).

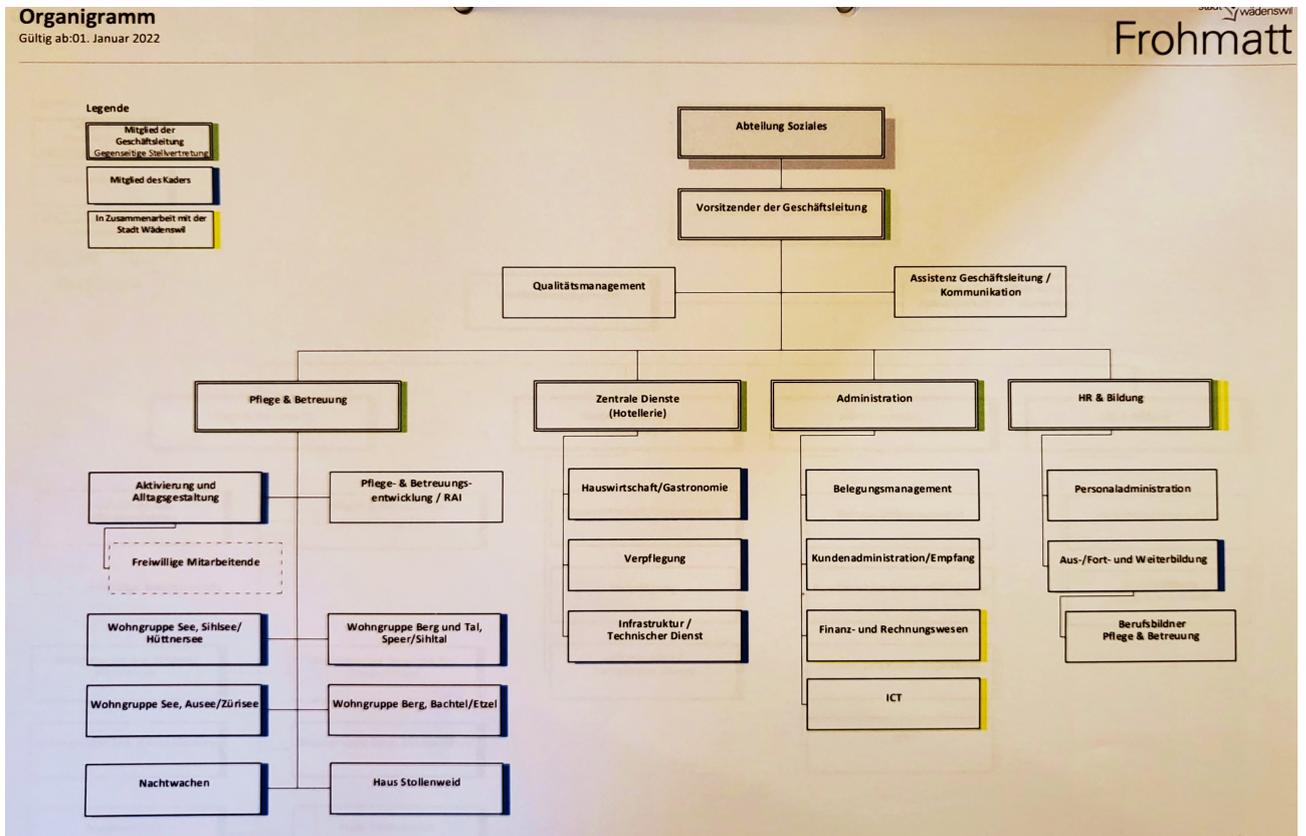
den allgemeinen städtischen Vorgaben sowie den Richtlinien der kantonalen Gesundheitsdirektion angestellt. Änderungen im Organigramm (Organisationsaufbau) haben mit Visum des Stadtschreibers/der Stadtschreiberin zu erfolgen.

- 33 Sodann wird das Alterszentrum Frohmatt beim Stelleneinreichungsplan als eigene Gliederungseinheit geführt; der Geschäftsleiter ist in der Lohnklasse 22 (von 24) eingestuft.
- 34 Das Alterszentrum Frohmatt wies folgende Gliederung auf (Stand 1. Januar 2019) – ersichtlich ist die starke Stellung von CR, der nebst der Geschäftsführerstellung drei weitere leitende Funktionen (die Leitung Zentrale Dienste hier interimswise) innehatte:



1. Januar 2019

- 35 Nach der Trennung von CR wurde das Organigramm wie folgt (Stand 1. Januar 2022) angepasst:



C. Kompetenzordnung der Stadt Wädenswil

1. Grundlage: Gemeindeordnung

- 36 Die hier zeitlich einschlägige Gemeindeordnung der Stadt Wädenswil vom 4. März 2011 (Fassung vom 17. Mai 2009; GO) regelt in Art. 26 ff. die Aufgaben und Befugnisse des Stadtrates. Dieser ist im hier interessierenden Bereich für den Gesetzesvollzug, die Rechtssetzung und Ausgaben gemäss den einzelnen Vorschriften der GO zuständig. Er führt die Oberaufsicht über die Verwaltung ist u.a. für die Abnahme der Jahresrechnung und der Spezialrechnungen zuständig.
- 37 Die Verwaltung ist in einzeln näher bestimmte Abteilungen gegliedert, wobei der Stadtrat die Gliederung nach Art. 32 Abs. 2 GO abändern oder verschieben kann. Von dieser Kompetenz hat er mit dem Organisationsstatut Gebrauch gemacht, indem er das Alterszentrum Frohmatt aus dem Bereich Soziales gelöst und als eigenständige Einheit vorgesehen hat (vorstehend Rz. 30).

38 Die Sozialbehörde ist gemäss dem Organigramm dem Bereich Soziales angegliedert, nicht jedoch dem Alterszentrum Frohmann. Dieses wird unter der Leitung der Sozialvorsteherin und der Geschäftsleiterin separat geführt.

2. Geschäftsordnung Gemeinderat (GVGR)

39 Die Aufgaben der GRPK sind in Art. 12 GVGR geregelt:

Art. 12 Kommissionen

c. Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (GRPK)

Die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission hat folgende Aufgaben:

a. Prüfung der Jahresrechnung und des Budgets

b. Stellungnahme zum und Diskussion des Finanz- und Entwicklungsplans (FEP);

c. Prüfung von Abrechnungen über Verpflichtungskredite;

d. Prüfung des Geschäftsberichts;

e. Prüfung der Geschäftsführung bei laufenden und abgeschlossenen Geschäften;

f. Prüfung von Vorlagen, die übergreifend die gesamte Verwaltung betreffen.

3. Organisationsstatut Stadtrat (OS) im Einzelnen

40 Nach Art. 3 Abs. 2 OS obliegt die interne Organisation der Verwaltungsabteilungen dem Abteilungsleiter/der Abteilungsleiterin zusammen mit dem Stadtschreiber/der Stadtschreiberin unter dem Vorbehalt der Finanzkompetenzen. Das OS legt die Zuständigkeiten der einzelnen Verwaltungsabteilungen fest, regelt jedoch nicht spezifisch die Aufgaben der Vorsteherchaft.

4. Geschäftsreglement Stadtrat (GR StR)

41 Nach Art. 32 Abs. 2 GR StR hat jedes Mitglied des Stadtrates allgemein Einsicht in die Akten der Verwaltung. Sodann enthält das GR StR Vorschriften zu den Finanzkompetenzen und der Rechnungskontrolle, auf die nachfolgend näher eingegangen wird.

5. Aufgaben Sozialvorsteherinnen

42 Die konkreten Aufgaben der im Untersuchungszeitraum tätigen Sozialvorsteherinnen sind in den Regelungen der Stadt Wädenswil nicht im Einzelnen beschrieben. Diese ergeben sich aufgrund des delegierenden Ressortsystems aus den Aufgaben der Gemeindevorsteherchaft, mithin des Stadtrates. Dessen Aufgaben sind in der kantonalen Gemeindegesetzgebung umschrieben, wobei bis Ende 2017 das alte Gemeindegesetz, ab 1. Januar 2018 das neue, aktuelle Gemeindegesetz zu beachten ist.

43 Vorliegend ist von der Regelung des neuen Gemeindegesetzes auszugehen, das im Wesentlichen die frühere Zuständigkeits- und Verantwortungsregelung des aufgehobenen aGG aufnimmt mit einer klareren, konziseren Terminologie. Ergänzend wird auf die Literatur zum aGG gegriffen.

44 Nach § 48 GG kommen dem Stadtrat folgende Aufgaben zu:

Der Gemeindevorstand ist die oberste Behörde der Gemeinde. Er ist zuständig für die politische Planung und Führung.

2 Er regelt die Organisation der Verwaltung in einem Behördenerlass.

3 Der Gemeindevorstand besorgt alle Angelegenheiten, soweit das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung sie keinem anderen Organ zuweist.

4 Er vertritt die Gemeinde gegen aussen.

45 Hinsichtlich der Aufsichtstätigkeiten ist § 49 Abs. 2 GG zentral:

2 Er übt die Aufsicht über die Verwaltung aus und

a. stellt die Einhaltung der Vorschriften sicher,

b. sorgt für die zweckmässige Verwendung der Mittel,

c. trifft Massnahmen zum Schutz des Gemeindevermögens und zur Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten.

46 Vergleichbar waren die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im alten Gemeindegesetz verstanden worden. Auch wenn der Gemeindevorsteherische wichtige Aufgaben im Bereich der Finanzen und der Aufsicht über das Personal zukommen, so werden diese mit einer gewissen Entfernung wahrgenommen. Nach dem Kommentar zum (alten) Gemeindegesetz des Jahres 2000 wurden die Aufgaben wie folgt umschrieben: «Aus der gesetzlichen Umschreibung ihrer Aufgaben und Kompetenzen ergibt sich ihre Leitungsfunktion und die politische Verantwortung für die Koordination zwischen den verschiedenen Organen im Sinne einer gemeinsamen Zielsetzung.»² Die Aufgaben des Stadtrates – und damit im Wesentlichen auch der Sozialvorsteherinnen – erfassen somit nicht eine detaillierte Aufsicht über die Verwaltung. Für die Sozialvorsteherinnen ist dies insofern zu modifizieren, als diese nur einen Teilbereich der Verwaltung leiten und sich auch eher mit Details befassen können. Dies kann jedoch nicht soweit verstanden werden, dass sie eine Art Co-Leitung der einzelnen Abteilungen führen würden. Auch hier müssen sie sich auf die wesentlichsten Umstände, Projekte und Massnahmen beschränken.

47 § 49 Abs. 2 GG wird als Grundlage für ein gemeindeinternes Kontrollsystem verstanden (IKS). Was dieses beinhaltet und wie es konkret auszugestalten ist, lässt das GG jedoch offen. Als Richtschnur gilt gemäss dem Kommentar zum Gemeindegesetz folgendes³:

² Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, § 64 N 1.

³ Jaag/Rüssli/Jenni, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 46 N 12.

Das Musterfinanzhaushaltsgesetz für Kanton und Gemeinden schlägt zum IKS Bestimmungen vor. Danach hat unter anderem die Exekutive die notwendigen Massnahmen zu treffen, «um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.»

- 48 Bereits altrechtlich wurde ein IKS berücksichtigt, soweit vorhanden. So erfasste § 34 a der Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26. September 1984 ein (allfälliges) IKS der Gemeinden im Rahmen der finanztechnischen Kontrolle durch die Revisionsstelle⁴.
- 49 Nach der sich aus dem IKS-Denken entwickelten Aufsichtsverantwortung der Gemeindevorsteherchaft (und abgeleitet hiervon der zuständigen Vorsteherinnen) können etwas konkretere Anforderungen an die stadträtliche Aufsicht und Kontrolle abgeleitet werden. Dazu wird im vorstehend erwähnten Kommentar zum Gemeindegesetz festgehalten⁵:

Nach lit. a hat der Gemeindevorstand sicherzustellen, dass die Vorschriften eingehalten werden, was zu prüfen und zu dokumentieren ist. Gemeint sind nicht nur Vorschriften in Rechtserlassen des übergeordneten oder kommunalen Rechts, sondern insbesondere auch allgemeine Dienstanweisungen (Verwaltungsverordnungen). Es sind jene Vorkehrungen zu treffen, die die massgeblichen Risiken, Vorschriften zu verletzen, reduzieren.

(...)

Schliesslich verlangt lit. c den Schutz des Gemeindevermögens und die Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten. Der Gemeindevorstand hat auch diesbezüglich konkrete Massnahmen zu treffen, um wesentliche Risiken einzuschränken (z.B. Bewirtschaftung von Pendenzen und Forderungen). Der Schutzgedanke des Gemeindevermögens geht weit; so sollen Vermögenswerte nicht nur gegen Missbrauch oder Veruntreuung geschützt werden, sondern beispielsweise auch in ihrem Wert (Unterhaltungspflicht) und Bestand (Inventarpflicht). Mit Ordnungswidrigkeiten sind sodann nicht Verletzungen von Vorschriften im Sinne von lit. a gemeint, sondern Verstösse gegen Standards und die anerkannte Praxis (z.B. buchhalterischer Grundsatz «keine Buchung ohne Beleg»).

- 50 Dies heisst jedoch immer noch nicht, dass Mitglieder des Stadtrates verpflichtet sind, eine Einzelfallkontrolle durchzuführen, ob die Vorschriften zur ordnungsgemässen Bewirtschaftung eingehalten werden. Sie müssen vielmehr (1) entsprechende Vorschriften aufstellen und (2) Kontrollen zu deren Einhaltung einrichten. Selbst müssen sie nicht kontrollieren.

⁴ Entgegen der Darlegung der Revisionsstelle vom 29. August 2023 war die Prüfung des Kontrollsystems der Frohmatt Gegenstand der Revision (VSE Planning and Completion Document 2012, S. 6): «Das Kranken- und Altersheim ist gut organisiert und ist laufend daran die Qualität zu verbessern. Es besitzt ein gut funktionierendes Kontroll- und Überwachungssystem.» Auch im Leistungsbeschrieb der Revisionsstelle vom 11. April 2023 ist das IKS Gegenstand des Prüfungsprogramms.

⁵ Jaag/Rüssli/Jenni, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 46 N 15 und 17.

51 Vorliegend bestehen derartige Vorschriften (dazu nachfolgender Abschnitt), bei deren Einhaltung das von CR eingeschlagene Vorgehen ohne Weiteres hätte vermieden und bei Missachtung entdeckt werden können. Die interne Kontrolle bestand im Doppelvisum. Zudem wurde die Frohmatt regelmässig von einer Revisionsgesellschaft revidiert. Wie weit dies als genügend anzusehen ist, wird unter Rz. 174 ff. erörtert.

6. Finanzkompetenzen

52 Die hier interessierenden Finanzkompetenzen sind zum einen im Geschäftsreglement Stadtrat geregelt. Eine eingehende Regelung mit Details zu den Abläufen und Prüfungsschritten in einem eigenständigen Erlass, wie ihn andere Zürcher Städte zuweilen kennen, fehlt. Ebenso konnten auf der Ebene Stadtrat keine internen Dienstanweisungen zur Auslösung der Zahlungsvorgänge und der Kontrolle der Rechnungen Dritter bzw. der Visums- und Kontrollpraxis gefunden werden. Allerdings hat die Frohmatt für ihren Bereich solche kreiert (dazu nachfolgend Rz. 149), wie nachfolgend aufgezeigt wird, wurde diesen dann jedoch nicht konsequent nachgelebt.

53 Art. 33 Geschäftsreglement Stadtrat regelt die Freigabe von Zahlungen wie folgt:

Alle Rechnungsbelege und Abrechnungen sind von der Verwaltung materiell zu prüfen und zu bestätigen sowie von den zuständigen Personen mit einem Visum zur Zahlung freizugeben. Das Kollektivprinzip ist in jedem Fall einzuhalten.

54 Art. 35 Geschäftsreglement Stadtrat sieht vor:

Die Abteilungsleiter/Abteilungsleiterinnen sind ermächtigt, Rechnungsvorgänge innerhalb der Abteilung

- im Rahmen des Voranschlags für neue einmalige Ausgaben im Einzelfall bis CHF 40'000.-;

- ausserhalb des Voranschlags, jedoch innerhalb der Abteilungskompetenz, für neue einmalige Ausgaben im Einzelfall:

- Werk- sowie Bau- und Planungsabteilung bis CHF 20'000.-, gesamthaft höchstens bis CHF 40'000.- p.a.;

- übrige Verwaltungsabteilungen bis CHF 10'000.-, gesamthaft höchstens bis CHF 20'000.- p.a.;

- unbeschränkt für Betriebs- und Verbrauchsmaterial innerhalb des Voranschlags;

auszulösen, zu visieren und zur Zahlung durch die Abteilung Finanzen freizugeben.

Es ist mindestens ein weiteres Abteilungsvisum für die Zahlungsauslösung notwendig (Prüfung materielle Richtigkeit, Einhaltung Kollektivprinzip).

Bei Abwesenheit der Abteilungsleitung (Ferien, Krankheit, Unfall, Militär) gelten dieselben Finanzkompetenzen wie oben beschrieben auch für deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter.⁴

Darüberhinausgehende Rechnungsvorgänge dürfen von der Abteilung Finanzen erst zum Vollzug entgegengenommen werden, wenn sie von den Abteilungsvorsteherinnen und Abteilungsvorstehern bzw. den zuständigen Behörden visiert sind.

- 55 Zum anderen finden sich Regelungen bezüglich der Finanzkompetenzen im Organisationsstatut. Art. 21 regelt die Ausgabenbefugnisse wie folgt:

Innerhalb des Voranschlags verfügen die Abteilungen über Ausgaben bis CHF 100'000.-- im Einzelfall.

Ausserhalb des Voranschlags verfügen

a) die Abteilungen Werke, Planen und Bauen, Finanzen sowie die Frohmattbetriebe über Ausgaben bis CHF 60'000.-- im Einzelfall,

gesamthaft bis höchstens CHF 100'000.-- im Jahr;

b) die übrigen Verwaltungsabteilungen über Ausgaben bis CHF 30'000.-- im Einzelfall, gesamthaft bis höchstens CHF 50'000.-- im Jahr.

D. Faktisches zur Organisation des Alterszentrums Frohmatt

- 56 Auffallend ist vorliegend die Differenz zwischen dem Verständnis der Frohmatt als integraler Bestandteil der städtischen Verwaltung und der gelebten Wirklichkeit. Die Befragungen haben gezeigt, dass die Frohmatt eine Art Parallele zur städtischen Verwaltung bildete. Dies mit eigenen Finanzabläufen, eigener Verwaltungs- und Finanzsoftware, eigenem Personaldienst und auch sonst mit der räumlichen Trennung.
- 57 Die Verzahnung erfolgte über das Budget, die Konsolidierung der Abschlüsse und deren Integration in den städtischen Haushalt und die Revisionen. Ergänzt wurde dies durch ein quartalsweises Reporting mit den wichtigsten Betriebskennzahlen, welches dem Stadtrat – mit gewissen Unterbrüchen – ab 2015 vorgestellt wurde. Dieses war für die Beurteilung der Betriebsführung aussagekräftig, liess jedoch keine Schlüsse zu zum hier untersuchten Verhalten von CR.
- 58 Allerdings ist nicht zu übersehen, dass die Eigenständigkeit der Frohmatt ihre Grundlagen im rechtlichen Rahmen hat. Zum einen wurde die Frohmatt mit Globalbudget geführt. Zum anderen war sie im Personalbereich (unterhalb der Stufe Geschäftsleitung und Pflegeleitung) eigenständig. Rechtlich zwar nicht vorgegeben, aber aus der Inkompatibilität der Software sich ergebend, wurden die Zahlungen nicht durch die Finanzverwaltung freigegeben, sondern durch die Frohmatt-Buchhaltung.

IV. Relative Autonomie der Frohmatt

- 59 Für das Verständnis und eine bessere Einbettung der nachfolgenden Ausführungen ist es wichtig, die besonderen rechtlichen und faktischen Gegebenheiten aufzuzeigen, welche den

Betrieb der Frohmatt prägten und zu deren relativ weitgehender Autonomie führten. Diese werden in den folgenden Kapiteln im Detail ausgeführt, doch sollen die Grundzüge vorab aufgezeigt werden:

- Mit Ausnahme der Wahl des Geschäftsleiters und der Leiterin Pflege durch den Stadtrat sowie der Kündigungen⁶ war das Personalwesen der Frohmatt (Anstellungen, Entlassungen, Weiterbildung, Beurteilungen) der Frohmatt überlassen;
- Die Frohmatt bestellte bis Ende 2012 ihre Revisionsstelle selber; ebenso wurde ein Projekt IKS selbständig eingeleitet und teilweise auch umgesetzt;
- Die Finanz-Software der Frohmatt war aus technischen Gründen (vermutlich bereits seit den 1990er Jahren) nicht mit der IT der Stadtverwaltung kompatibel. Die Abschlüsse der Frohmatt wurden dem Stadtrat nur konsolidiert weiter gegeben. Ein Zugriff auf Details war so nicht möglich;
- Die Kreditorenrechnungen wurden rein Frohmatt-intern geprüft; von der Frohmatt-Buchhaltung wurden die Zahlungen ausgelöst. Eine Kontrolle durch die Finanzverwaltung war nicht vorgesehen;
- Die Frohmatt unterstand direkt den jeweiligen Sozialvorsteherinnen und nicht – wie ansonsten üblich – der Abteilungsleitung;
- Die städtische Kontrolle der Frohmatt wurde durch Milizpersonen ohne Erfahrung im Pflegebereich wahrgenommen.

V. Thematischer und chronologischer Abriss

A. Übersicht

60 Eine Administrativuntersuchung kann sich zwangsläufig nur der Wahrheit annähern. Die Untersuchungsmittel sind beschränkt. Je länger die Ereignisse zurück liegen, desto unsicherer wird das Erinnerungsvermögen der Beteiligten. Dies ist zu beachten, bilden doch die Befragungen sozusagen den «Kitt» zur Aktenlage und erlauben eine bessere Einordnung der Vorgänge, Motive und Handlungsweisen. Vorliegend kommt erschwerend hinzu, dass verschiedene wichtige Personen die Teilnahme an den Befragungen verweigerten.

61 Die Ereignisse werden nach Themen gegliedert und innerhalb des Themas wird eine Chronologie angestrebt. Dabei wird das Gewicht auf die tatsächlichen Abläufe und Vorgänge und nicht die rechtlich vorgegebenen Strukturen gelegt. Es geht somit in erster Linie um die Darstellung dessen, *was gemacht wurde* und nicht dessen, *wie man es hätte machen sollen*. Weiter ist zu beachten, dass der Fokus der ADMU darauf zielt, die Abläufe zu verstehen, die Lücken zu entdecken und aufzuzeigen, welche Verbesserungen anzugehen sind. Nicht zu den Zielen gehört es, den Sachverhalt im Detail zu klären oder jedwelcher buchhalterischen Unstimmigkeit nachzugehen. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, genügen die bisherigen Abklärungen weitgehend, um die Vorgehensweisen und deren Fehlerhaftigkeit aufzuzeigen.

⁶ Art. 11 Vollziehungsbestimmungen zum Personal- und Besoldungsstatut.

62 Für eine bessere Übersicht sollen die Ereignisse und Handlungen zusammengefasst überblicksweise dargestellt werden. Details folgen anschliessend themen- und blockweise untersuchungsrelevante Vertiefungen. Die Darstellung beruht zum Teil auf Untersuchungen, die nicht in jeder Hinsicht zu einer Klärung führten. Dies wird dann auch entsprechend vermerkt.

1. Auslösung und Durchführung der stadtinternen Untersuchungen und Massnahmen

- **17. Juni 2021**
 - Eingang des Schreibens der Staatsanwaltschaft Zürich–Sihl vom 11. Juni 2021, wonach betreffend CR ein Strafverfahren eröffnet worden sei, wonach der dringende Tatverdacht bestehe, dass er als Geschäftsführer der Familienausgleichskasse des Verbands für Krankenhäuser den Verband u.a. unrechtmässig geschädigt habe.
 - Aufbieten von CR durch die Stadtschreiberin zu einem Gespräch. Infolge (umstritten: nichtbewilligter⁷) Landesabwesenheit Festlegung des Gesprächs auf einen Zeitpunkt nach dem 20. Juni 2021.
 - Sperrung der Zugriffe von CR auf seine elektronischen Accounts und die Handy-SIM.
- **18. Juni 2021**
 - Widerruf Bankvollmachten CR
- **21. Juni 2021**
 - Vorsorgliche Massnahmen durch Sozialvorsteherin und Stadtschreiberin gegenüber CR; Lohnstopp und Einstellung im Amt; Einräumung rechtliches Gehör; Bestätigung durch Stadtrat am selben Tag.
- **25. Juni 2021**
 - Befragung von CR in Anwesenheit seines Rechtsbeistands
 - Information der Mitarbeitenden Frohmatt und der Stadtverwaltung
- **28. Juni 2021**
 - Delegation der Aufgaben von CR an die GL Frohmatt, Einsetzung YS (bisherige Geschäftsführer-Stellvertreterin) als Geschäftsführerin ad interim
- **1. Juli 2021**
 - Befragung AS, Mitarbeiterin Frohmatt
- **2. Juli 2021**
 - Meldung von MK, Mitarbeiter Frohmatt zu Bargeldbezügen von CR, Beschäftigung von ausländischen Mitarbeitenden, Führungsstil und Verhalten von CR
- **16. Juli 2021**
 - Auftrag zur Sonderrevision durch ST Treuhand der Jahre 2011-2013
- **20. Juli 2021**
 - Rekurs CR gegen Beschluss Nr. 144/Stadtrat vom 21. Juni 2021

⁷ Die fehlende Bewilligung wird von CR bestritten; diese sei generell erteilt worden. Diese sei ihm von der zuständigen Sozialvorsteherin bewilligt worden. In den Akten findet sich keine derartige Bewilligung.

- Aufforderung an Firma NL seitens der Stadtschreiberin, Details zu den Monatsrechnungen einzureichen
- **16. August 2021**
 - Einräumung rechtliches Gehör an CR
- **19. August 2021**
 - Befragung von MR, Mitarbeiterin Frohmatt
- **24. August 2021**
 - Erstattung Stellungnahme CR an Stadtrat
- **6. September 2021**
 - Auflösung Arbeitsverhältnis CR durch Stadtrat ohne Lohnnachzahlung
- **28. September 2021**
 - Kündigung Arbeitsverhältnis seitens BB (Bereichsleitung – Stellvertreterin Pflege und Betreuung)
- **1. November 2021**
 - Einsetzung einer neuen (extern akquirierten) ad interim Geschäftsführung für Frohmatt
- **18. November 2021**
 - Auflösung Arbeitsverhältnis mit FR (Kadermitarbeitender Frohmatt) auf 28. Februar 2022 und Freistellung per 24. November 2021
- **1. Mai 2022**
 - Antritt neue (ordentliche) Geschäftsleiterin Frohmatt

63 Gemäss Protokollauszug des Stadtrates vom 8. April 2022 (2022.514) wurden seit der Entdeckung der Vorgänge ab dem 17. Juni 2021 bis Beginn April 2022 folgende Massnahmen beim Alterszentrum Frohmatt umgesetzt:

Anpassung des Organigramms Alterszentrum Frohmatt, Verschlinkung der Organisation durch Reorganisation (Urk X/1 und X/2). Wegfall von Assistenzstellen, zentralisierte Führung des Qualitätsmanagements über das gesamte Unternehmen. Keine Stabstelle mehr "nur" bei der Pflege, sondern bei der Geschäftsleitung angesiedelt.

Die Geschäftsstelle bzw. das Sekretariat der FAKVZK ist vom Alterszentrum Frohmatt ausgegliedert worden. Eine Zusammenarbeit besteht zurzeit nur noch durch den Anschluss des Alterszentrums Frohmatt als Mitglied bei der FAKVZK.

Etablierung des Leiters Personaldienst in der Geschäftsleitung Frohmatt, Aufbau eines zeitgemässen HR-Managements, Gewährleistung einer einheitlichen Personalpolitik innerhalb der Stadt

Wiederbesetzung des Vorsitzes der Geschäftsleitung (ehemals Geschäftsführung) per 1. Mai 2022

2. Pendente Verfahren

64 Aktuell bzw. bis kurz vor Abschluss des Berichts sind/waren folgende Verfahren hängig:

- CR: Rekurse gegen vorsorgliche Massnahmen sowie die Verweigerung der Lohnnachzahlung vor Bezirksrat. Der Rekurse wurde mittlerweile mit Beschluss des Bezirkrates vom 17. Mai 2023 nach einer Verfahrensvereinigung entschieden⁸.
- Staatsanwaltschaft Zürich-Sihl: Strafuntersuchung gegen CR, Stadt Wädenswil geschädigte Person; es wurde zur Hauptverhandlung im abgekürzten Verfahren geladen.
- FR: Rekurs betreffend Auflösung Arbeitsverhältnis vor dem Bezirksrat. Der Rekurs wurde mit Beschluss des Bezirkrates vom 17. Mai 2023 entschieden⁹;
- Rechtsvorschlag gegen Beteiligungsbegehren SGM GmbH; Hauptverhandlung vor dem Bezirksgericht Horgen pendent.
- Aufsichtsbeschwerde EZ – Bezirksrat. Verfahren erledigt.

3. Ferienbezüge

65 CR hat gemäss Outlook im Jahre 2018 33.5 und im Jahre 2019 27 zusätzliche Freitage nebst den Ferien bezogen; in den Jahren 2020 und 2021 sind seine Abwesenheiten mehrheitlich mit Home-Office bezeichnet, wobei er sich hier offenbar teilweise auch in Barcelona aufhielt.

66 Eine vorausschauende Ferienplanung bestand bei CR nach Angaben seiner Assistentin offenbar nicht¹⁰; dessen Ferienbezüge seien Ende Jahr retrospektiv als Rekonstruktion von ihr aus deren Eigeninitiative eingetragen worden¹¹.

4. Arbeitszeiten

67 Die genauen Arbeitszeiten von CR lassen sich mangels einer effektiven Arbeitszeitkontrolle nicht eruieren; CR hat seine Arbeitszeiten nicht erfasst. Übereinstimmend wurde jedoch gesagt, dass er trotz zahlreicher und längerer Absenzen sein Pensum erledigen konnte. Eine Kadermitarbeiterin schätzte seine wöchentliche Arbeitszeit – unter Berücksichtigung seiner regelmässigen Abwesenheiten - auf 32h¹². Er pflegte einen für die öffentliche Verwaltung ungewöhnlichen Arbeitsstil. Er sei früh morgens anzutreffen gewesen, hätte dann sein Pensum angegangen und Sitzungen abgehalten. Über Mittag (11h bis 14h) sei er Schwimmen gegangen, zuweilen verliess er die Frohmatt bereits um 16h¹³.

⁸ Der Beschluss des Bezirkrates ist für Themen der Administrativuntersuchung nicht weiter von Interesse.

⁹ Auf die für die Administrativuntersuchung bedeutsamen Ausführungen im Beschluss des Bezirkrates wird im Bericht in den entsprechenden Zusammenhängen näher eingegangen.

¹⁰ Dies wird von CR in seiner Stellungnahme vom 6. Juli 2023 bestritten: «Die Geschäftsleitung war über die Ferien von CR vom laufenden Jahr informiert. Ebenso die Stadträtin Soziales. Sonst wäre eine Ferienplanung der übrigen GL-Mitgliedern gar nicht möglich gewesen.»

¹¹ Protokoll Befragung MR vom 19. August 2021, Ziff. 37.

¹² Protokoll Befragung YS vom 1. September 2021, Ziff. 17.

¹³ Protokoll Befragung FR vom 15. Juli 2021, Ziff. 13 sowie Protokoll Befragung MR vom 19. August 2021, Ziff. 119 f. Gemäss Stellungnahme von CR vom 6. Juli 2023 sei dies nur jeweils freitags der Fall gewesen.

- 68 Häufig habe er verlängerte Wochenenden gemacht, mit Abwesenheiten in Barcelona¹⁴. Er sei jedoch jederzeit per E-Mail oder Telefon erreichbar gewesen und hätte auch rasch geantwortet¹⁵. Nach CR habe sein Stellvertreter immer gewusst, zu welchen Zeiten er bei Abwesenheiten erreichbar sei¹⁶. Seine Ortsabwesenheiten in Barcelona stuft CR als «Home Office» ein¹⁷.
- 69 Überzeiten wurden von CR selbst visiert. Eine tatsächliche Kontrolle der Überzeiten und deren Auszahlung scheint es nicht gegeben zu haben; nach seiner Assistenz habe CR «den Freipass für die Generierung von Freistunden» gefunden¹⁸.
- 70 Die in den Jahren 2006 bis 2014 tätige Sozialvorsteherin führte zur Anwesenheitskontrolle und der Kontrolle der Überzeiten von CR an, dass CR seine Aufgaben rechtzeitig und in guter Qualität erfüllt hätte. Seine Präsenz sei gut gewesen. Zu den Überzeiten führte sie an, dass sie die Arbeitszeiten nie im Detail überprüft hätte, dies sei bei Kadermitarbeitenden nicht üblich. CR habe seine verlängerten Abwesenheiten übers Wochenende oder über Mittag damit kompensiert, dass er glaubhaft zeigte, dass er abends manchmal bis 22 Uhr arbeitete, an Wochenenden, wo er nicht in Barcelona weilte, in der Frohmatt präsent war, an Wochenendveranstaltungen der Frohmatt aktiv dabei war und auch E-Mails und Konzepte am Samstag und Sonntag versandte. Sie hätte annehmen dürfen, dass CR keine Überstunden geltend machte; eine diesbezügliche Mitteilung habe sie nicht erhalten, auch nicht von der Finanzverwaltung. Hätte sie hiervon gewusst, so hätte sie CR vor die Wahl gestellt, entweder die Arbeitszeit im Betrieb zu leisten oder auf Überzeitauszahlung zu verzichten. Ihre ab 2014 tätige Nachfolgerin führte an, dass die Kontrolle der Überzeiten Sache des Stadtschreibers bzw. der Stadtschreiberin gewesen wäre. Dem kann ich aus meiner Sicht so nicht folgen (siehe dazu nachfolgend Rz. 201).
- 71 Hier scheint die Schnittstelle der Aufsicht über das Personalwesen zwischen der Stadtverwaltung und dem Personaldienst der Frohmatt nicht funktioniert zu haben. Die Aufsicht über CR stand dem Stadtrat zu. Er hätte auch die Aufsicht über seine Arbeitszeiten wahrnehmen und hiermit die Sozialvorsteherinnen oder den Stadtschreiber/die Stadtschreiberin beauftragen müssen. Die Kontrolle ist auch nicht Aufgabe der Finanzverwaltung. So wie das System gelebt wurde, hat sich CR im Ergebnis selbst kontrolliert.

¹⁴ Protokoll Befragung FR vom 15. Juli 2021, Ziff. 62; dies sei schon im Jahre 2010 vermutlich so gewesen. Stadträtin FT habe dies gemäss FR gewusst und er habe sich gewundert, dass sie dies toleriert hätte. Seitens der befragten Sozialvorsteherin wurde eine solche Kenntnis verneint.

¹⁵ Zum Ganzen Protokoll Befragung MR vom 19. August 2021, Ziff. 119 f.

¹⁶ Rechtliches Gehör CR vom 24. August 2021, Ziff. 1.5.

¹⁷ Rechtliches Gehör CR vom 24. August 2021, Ziff. 1.5. In seiner Stellungnahme vom 6. Juli 2023 führte CR an, dies sei deshalb erfolgt, weil Barcelona sein Zweitwohnsitz gewesen sei.

¹⁸ Protokoll Befragung MR vom 19. August 2021, Ziff. 27.

5. Arbeiten von städtischen Angestellten für FAKVZK

- 72 CR war seit 1998 als geschäftsführender Sekretär für die FAKVZK und für kurze Zeit als deren Präsident tätig. Die FAKVZK ist die Familienausgleichskasse des Verbandes Zürcher Krankenhäuser; die Frohmatt war an diese – wie viele andere Zürcher Einrichtungen der stationären Gesundheitsversorgung - angeschlossen. Die Geschäftsführung erfolgte am Standort und unter Nutzung der Infrastruktur und Teilen des Personals der Frohmatt. Rechtlich, administrativ und buchhalterisch war die FAKVZK von der Frohmatt getrennt. Faktisch bestanden jedoch zahlreiche Verbindungen¹⁹.
- 73 Die Inanspruchnahme von Mitarbeitenden und der Infrastruktur der Frohmatt für Aufgaben der FAKVZK wurden evident, als es infolge der Änderung bundesrechtlicher Vorschriften notwendig wurde, ein zentrales FAK-Register der Kinder der Mitarbeiter zu führen²⁰. Genannt wurden sechs bei der Frohmatt tätige Personen, die in unterschiedlichem Ausmass für die FAKVZK tätig wurden²¹. Eine vertragliche Regelung wurde nicht vorgefunden; zudem waren die Vorgänge der zentralen Stadtverwaltung bis zur vorliegenden Angelegenheit nicht bekannt. Im Personaldossier der die Hauptarbeiten für die FAKVZK ausführenden Frohmattmitarbeiterin findet sich jedoch eine auf dem Formular der Frohmatt erstellte Stellenbeschreibung der Tätigkeiten für die FAKVZK.
- 74 Erst aus der Strafuntersuchung wurde für Aussenstehende ersichtlich, dass das Sekretariat FAKVZK bei der Frohmatt angesiedelt war und insbesondere die städtische Angestellte AS 40% (effektiv sollen es 50% gewesen sein), ihres städtischen 60%-Pensums für die FAKVZK aufwendete. Für die Meldelisten wurde zu ihrer Entlastung eine 10%-Beschäftigung durch IG geboten. Zudem hatte sie die Erlaubnis, an zwei Halbtagen Homeoffice zu arbeiten.
- 75 Für die Arbeiten von AS wurden seitens Frohmatt der FAKVZK monatlich CHF 4'848.90 in Rechnung gestellt. Für die Arbeiten weiterer Angestellter der Frohmatt wurden keine Entschädigungen verlangt; in welchem Ausmass diese erfolgten, lässt sich nicht mehr genügend klar eruieren. Es ging vor allem um den Support von FR (der sich deswegen auch wegen Überlastung beklagte) sowie Ferienvertretungen. Zudem wurde eine jährliche Entschädigung für die Nutzung des Arbeitsplatzes von CHF 4'461.70 bezahlt²². Nach Entdeckung der Vorgänge vereinbarte die Stadt Wädenswil mit FAKVZK eine Übergangsregelung zur Sekretariatsführung, die am 28. Februar 2022 auslief.
- 76 AS kündigte auf Ende Februar 2022 ihr Arbeitsverhältnis bei der Stadt Wädenswil.

¹⁹ Protokoll Befragung MR vom 19. August 2021, Ziff. 12.

²⁰ Protokoll Befragung FR vom 15. Juli 2021, Ziff. 13.

²¹ Protokoll Befragung FR vom 15. Juli 2021, Ziff. 13.

²² Protokoll Befragung FR vom 15. Juli 2021, Ziff. 30; act. IV/9 interne Untersuchung.

6. Darlehen Stadt Wädenswil an FAKVZK

77 Gemäss der Sonderrevision hat die Stadt der FAKVZK im Untersuchungszeitraum 2010-2012 bis zu CHF 500'000 an Darlehen gegeben, die allesamt jedoch (samt Zins von 10%) ausgeglichen wurden. Der Zweck der Darlehen sei unklar.

78 Das Darlehen wurde von CR gemäss seiner Befragung dazu verwendet, seine früheren Entnahmen bei der FAKVZK vorübergehend für den Jahresabschluss zu decken²³.

79 Das Darlehen wurde in den Abschlüssen der Frohmatt erwähnt, so sicherlich im Management Letter vom 24. April 2012; mutmasslich, wie man dem vorstehend erwähnten Management Letter entnehmen kann, war das Thema auch schon im Vorjahr aufgebracht worden. Die (damalige) Revisionsstelle befasste sich (1) nicht mit dem Sinn und Zweck des für die öffentliche Hand völlig unüblichen Vorgehens, sondern monierte in ihrem Management Letter allein, dass CR sowohl auf der Seite des Darlehensgebers wie des Darlehensnehmers agiert habe. Dass CR sodann (2) gar nicht die Finanzkompetenz für die Gewährung des Darlehens hatte²⁴, wurde nicht weiter erörtert.

80 Ebenso wurde im Bericht der Revisionsstelle vom 11. April 2013 nicht thematisiert, dass (3) zwischen den Jahren 2011 und 2012 ein Abbau der Position «Übrige Debitoren» von CHF 873'057 auf CHF 281'091 stattfand, umfassend rund 11% der Passiven des Jahres 2011. Dieser ins Auge stechende Vorgang wurde bis zu den vorliegenden Ereignissen von keiner Seite thematisiert.

81 Die separat im Rahmen der vorliegenden Untersuchung angeforderten Akten zur Revision des Jahres 2012 bei der Revisionsstelle zeigen, dass die Revision mit einem recht hohen Aufwand und zahlreichen Detailprüfungen durchgeführt wurde. Es findet sich kein einziger Hinweis in den Unterlagen zum Darlehen und Darlehensaufbau, was ins Auge sticht. Dies insbesondere, nachdem das Darlehen in den Vorjahren thematisiert worden ist. Es findet sich sodann folgende Feststellung in den Revisionsunterlagen für das Jahr 2012:

Auf eine Debitorenbestätigungsaktion wird verzichtet, da die Schlussrevision im April durchgeführt wird. Ebenfalls handelt es sich bei den Debitoren ggü. Dritten um viele kleine Forderungen ggü. den Bewohnern. Keine Forderung, die mehr als 10% des gesamten Forderungsbestandes ausmacht.

82 Das Darlehen wurde vermutlich auf Ende 2011 ausgeglichen und war im Jahr 2012 nicht mehr in den Büchern. Die Unterlagen der Revision 2011 sind seitens der Revisionsgesellschaft nicht zur Verfügung gestellt worden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die

²³ Protokoll Befragung CR vom 22. November 2022, Ziff. 43.

²⁴ Diese Ausgabe war weder budgetiert noch lag sie im Rahmen der Finanzkompetenzen der Abteilung nach Art. 21 Organisationsreglement.

Revisionsgesellschaft aufgrund des vorstehend genannten Prüfungsvorgehens das Darlehen näher geprüft hatte oder hätte prüfen müssen.

7. Barauszahlung «FAK-Vorschuss»

83 Gemäss der Sonderrevision hat CR sich regelmässig – in der Regel am Jahresende - Barauszahlungen aus der Kasse mit dem Vermerk «FAK Vorschuss» geben lassen. Diese seien später der FAKVZK verrechnet worden. Die Quittungen der Barauszahlungen tragen keinen Vermerk zum Zweck. Meistens visierte CR die Auszahlungen selber, in wenigen Fällen tragen diese ein Doppelvisum. Die Auszahlungen dienten ebenso der Deckung von Lücken in den FAKVZK-Konti wie das vorstehende Darlehen.²⁵ In den Jahren 2011-2013 beliefen sich die Barauszahlungen auf ca. CHF 50'000²⁶; diese wurden spätestens im folgenden Monat zurückbezahlt.

8. Kreditoren allgemein

84 CR hat entgegen den Vorschriften Kreditoren häufig nur mit einem Einzelvisum markiert, zuweilen zweifach allein mit seinem Visum. Dies zeigte nicht nur die Revision der Jahre 2011 – 2013, sondern auch einzelne Rechnungen der Jahre 2017 bis 2020.

85 Die Rechnungen visieren und auslösen konnten nebst CR zwei weitere Mitarbeitende der Frohmatt, dies gemäss einer Liste mit Unterschriften und Unterschriftsberechtigungen. Damit verstiesse CR und die Zweitvisumsberechtigten gegen die städtischen Vorschriften, welche eine inhaltliche Kontrolle und ein Doppelvisum verlangen. CR führte dazu an, dass seine Unterstellten die Richtigkeit der Rechnung gar nicht hätten prüfen können, da sie den Bestellvorgang nicht ausgelöst hätten²⁷. Diese Argumentation verkennt bereits in der Grundlage das Wesen der Rechnungskontrolle, welche auch von einer mit der Bestellung nicht befassten Person anzugehen ist. Die Bestellung ist korrekt zu dokumentieren wie auch der Leistungsbezug; hieran schliesst die Kontrolle durch die nicht involvierte Person an. Im vorliegenden Fall wurde die Kontrolle durch CR bewusst umgangen, indem er die Details der Leistungserbringung vernichtete und so die Kontrolle gar nicht zulies.

86 Zu den Abläufen im Detail s. Rz. 113 ff. und 164 ff.

9. Schulungen (Coaching und Supervision)

87 Es sind viele Rechnungen für interne Schulungen vorhanden. Unklar ist, ob diese auch stattgefunden haben. Meine Befragung einer der hauptsächlichen Leistungserbringerinnen und die Prüfung der Unterlagen mehrerer Jahre zeigen, dass diese Schulungen mit hoher Wahrscheinlichkeit durchgeführt wurden²⁸. Von den Schulungen (Coaching oder Supervision

²⁵ Protokoll Befragung CR vom 22. November 2022, Ziff. 44.

²⁶ Bericht Sonderrevision vom 9. August 2021, Ziff. 103.

²⁷ Rechtliches Gehör CR vom 24. August 2021, Ziff. 2.2.

²⁸ Siehe auch Protokoll Befragung YS vom 1. September 2021, Ziff. 46 f.

benannt) haben nebst CR verschiedene Mitglieder des oberen Kaders profitiert. Einzelne haben für das Coaching bei der Frohmatt Darlehen aufgenommen, die im Verlauf der Anstellungsdauer seitens der Frohmatt periodisch reduziert wurden.

- 88 Zu bemerken ist, dass es für die Schulungen, Coaching und Supervision keine grundsätzliche Regelung gab. Art. 6 VV PBS macht dies zwar zur Angelegenheit des Personalsekretariats, welches die entsprechenden Angebote bereitstellen sollte. Da der Personalbereich jedoch von der Frohmatt relativ selbständig erledigt wurde (Art. 10 Abs. 3 VV PBS), wurde dies von der Frohmatt wahrgenommen. Zumindest für CR und die Leiterin Pflege wäre jedoch das Personalsekretariat zuständig gewesen; beide nahmen erhebliche Coaching-Leistungen in Anspruch. Eine weitere Begrenzung ergibt sich aus dem Budget und den Finanzkompetenzen. Bei den relativ geringen Beträgen konnten diese Leistungen für Coaching jedoch gut auf die vier verwendeten Konti aufgeteilt werden (Aus- und Weiterbildung Personal; übriger Personalaufwand; Dienstleistungen Dritter; Honorare ext. Berater, Gutachter).
- 89 Auffallend ist sodann, dass die Frohmatt dem Leiter Administration ein Darlehen gab, um bei der regelmässig eingesetzten Coaching-Anbieterin ein solches zu absolvieren. Dieses Darlehen wurde dann dem Leiter Administration infolge Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses monatsweise erlassen. Ebenfalls hat CR am 5. Januar 2017 ein Weiterbildungs-Darlehen von CHF 6'615 beansprucht. Dieses wurde seitens der Frohmatt von der Leiterin des Personaldienstes (und Ehefrau des Leiters Administration) unterzeichnet. Zuständig hierfür wäre jedoch der Stadtrat gewesen. Es finden sich sodann 3 weitere Weiterbildungsdarlehensverträge der Jahre 2012 und 2015, alle nach demselben Muster. Im Total wurden für die Weiterbildungen CHF 33'727 bezahlt.
- 90 Aus den Revisionsunterlagen des Jahres 2012 ist ersichtlich, dass die Frohmatt im Jahre 2012 rund CHF 159'000 «Darlehensforderungen» aus der Vorauszahlung von Weiterbildungen für Mitarbeitende offen hatte. Die «Darlehen» wurden nicht zurückbezahlt, sofern die Mitarbeitenden ein bestimmte Dauer in den Diensten der Stadt blieben. Je Monat Beschäftigung reduzierte sich die Rückzahlungssumme um 1/36 etwa im Fall einer Administrativmitarbeiterin.

10. Unterstützung Geschäftsleitung

- 91 Gemäss der Sonderrevision vom 9. August 2021 wurden in den Jahren 2011-13 jährlich Rechnungen von rund CHF 100'000 für externe Unterstützung der GL gefunden. Unklar ist, ob diese Leistungen erbracht wurden. Die Untersuchung hat hierzu keine weiteren Schlüsse zu Tage gefördert.

11. Wechsel der Revisionsstelle

- 92 Bis Ende 2012 führte dieselbe Revisionsgesellschaft die Revisionen der Frohmatt wie der FAKVZK durch; die Frohmatt wurde gesondert von der übrigen Stadtverwaltung durch die direkt von der Frohmatt beauftragte Revisionsgesellschaft revidiert. Gemäss einer Offerte

der Revisionsgesellschaft belief sich der Aufwand für die Revision des Jahres 2012 auf 68h, somit 8 Arbeitstage. Nach CR nahmen die Arbeiten 2 Wochen in Anspruch, eine Woche für die Zwischenrevision, eine Woche für die Schlussrevision²⁹.

93 Auf das Jahr 2013 wurde die bisherige Revisionsstelle der Frohmatt durch eine neue Revisionsstelle ersetzt. Dabei wurde die separate Revision der Frohmatt in die gesamtstädtische Revision integriert. Der Wechsel erfolgte auf Anstoss der GRPK. Die damalige Präsidentin der GRPK führte in der Befragung an, dass CR hiergegen Widerstand geleistet hätte, da er mit der bisherigen Revision ein gutes Einvernehmen gehabt hätte, was sie hellhörig gemacht hätte; nach CR hatte er mit der Sozialvorsteherin zu diesem Thema nie direkt Kontakt gehabt³⁰. CR selbst sah den Grund anders. Die frühere Revisionsgesellschaft sei ihm sozusagen «auf der Spur» gewesen und hätte ihn ab 2013 wohl gebremst, was er sich erhofft habe. Die neue Revisionsgesellschaft habe nur noch 1-2 Tage für die Frohmatt aufgewendet; da sei eine Aufdeckung seiner Manipulationen wenig wahrscheinlich gewesen. Diese Darlegung mutet gekünstelt an; es ist vielmehr anzunehmen, dass CR das gute Einvernehmen mit der bisherigen Revisionsgesellschaft das wahre Anliegen war. Letztlich ist dieser Punkt für die vorliegende Untersuchung nicht von entscheidender Bedeutung und kann somit offengelassen werden.

12. Firma NL – S

94 NL – S hat in den Jahren 2016 bis 2021 mindestens 313 Stunden an Leistungen auf Auftrag von CR für diesen selbst oder die FAKVZK erbracht, ohne dass diese Leistungen der FAKVZK verrechnet worden wären.

13. Buchhaltung Frohmatt

95 Das Alterszentrum Frohmatt führt eine dezentrale Buchhaltung, die jeweils im Rahmen des Jahresabschlusses summarisch in die städtische (Gesamt-) Buchhaltung übernommen wird (Konsolidierung). Im Alterszentrum Frohmatt wird die Buchhaltung nach einem Kontenplan gemäss Curaviva geführt und für die Konsolidierung auf den HRM2-Kontenplan übergeleitet. Die Buchhaltung wird auf einem eigenen System Ruf CareSoft geführt, das für Alters- und Pflegeheime ausgerichtet ist. Eine Führung der Buchhaltung in Ruf GeSoft (System der Stadt) würde die administrativen Prozesse innerhalb der Frohmatt erschweren.

96 Die Prüfung diverser Konti der Jahre der Jahre 2017 bis 2020 zeigt, dass jeweils am Jahresende namhafte Beträge zwischen ähnlich lautenden Konti umgebucht wurden (Beratungen, Rechnungsrevision — Supervisionen — Qualitätssicherung — Aufwand für administrative Fremdleistungen). Es kann vermutet werden, dass diese Umbuchungen durch CR angeordnet wurden, um auf den einzelnen Konti innerhalb der Budgetzahlen zu bleiben. Sodann

²⁹ Stellungnahme CR vom 6. Juli 2023.

³⁰ Stellungnahme CR vom 6. Juli 2023.

wurde Unstimmigkeiten bei anderen Konti und Dienstleistern gefunden; mit einem von ihnen steht die Stadt Wädenswil bezüglich deren Honorierung im Rechtsstreit (SGM GmbH).

97 Gemäss den bisherigen Abklärungen haben die Drittdienstleister auf Anweisung von CR gehandelt und sind allfällige Rückforderungen der Stadt Wädenswil wenig aussichtsreich.

B. Handlungen von CR

1. Arbeitsverhältnis

98 CR war ab 1. Dezember 1997 bei der Stadt Wädenswil angestellt; bis dahin war er als stellvertretender Direktor am Spital Horgen tätig. Gemäss Personalstammblatt 2013 war er in der (damals anwendbaren) Lohnklasse ZH-0122/29 eingestuft, mit einem Jahreslohn brutto von CHF 168'215.

99 Am 25. April 2014 erhielt er von der damaligen Sozialvorsteherin ein recht detailliertes Zwischenzeugnis. Dieses attestiert ihm in jeder Hinsicht exzellentes Verhalten, Fähigkeiten und Kenntnisse. Der Stadtpräsident und der Stadtschreiber stellten CR am 11. April 2014 bereits ein Zwischenzeugnis aus, das wesentlich kürzer ist und in den Qualifikationen deutlich zurückhaltender ist, auch wenn CR gute Leistungen bestätigt werden.

100 Vorausgehend gibt es zwei weitere Zwischenzeugnisse aus den Jahren 2000 und 2006, welche dem stadtpräsidialen vom 11. April 2014 ähnlich sind.

101 Bemerkenswert ist bei allen Zwischenzeugnissen, dass z.T. ausdrücklich von hohem Vertrauen und Loyalität oder Identifikation mit der Stadt gesprochen wird.

102 Mit Schreiben vom 25. Juni 1998 wurde CR durch den Stadtrat die Geschäftsführung des Rettungsdienstes LZU bewilligt, dies unter Reduktion des Beschäftigungsgrades auf 90%. Zur Tätigkeit als Geschäftsführer und später Präsident FAKVZK gibt es keine Bewilligung; die Befragungen haben auch gezeigt, dass dem Stadtrat und dem/r Stadtschreibers/Stadtschreiberin die Nebenbeschäftigungen in diesem Umfang³¹ unbekannt waren.

103 In den Akten finden sich Mitarbeiterbeurteilungen von CR zwischen 2002 und 2021. Diese fanden jährlich statt. Die allermeisten Beurteilungen enden mit der bestmöglichen Qualifikation. Sie offenbaren auch eine Wertschätzung der politischen Vorgesetzten. In der Schlussbeurteilung des Jahres 2013 heisst es:

(CR) ist auch im 16. Jahr seiner Tätigkeit als Geschäftsführer eine herausragende Persönlichkeit mit überdurchschnittlichem Engagement, viel Schwung

³¹ Einzig Stadtrat Johannes Zollinger wusste hiervon, da er das Amt an CR übergab. Allerdings lag die damalige Belastung im ehrenamtlichen Bereich nach meinen Feststellungen und war die Bewilligungspflicht nicht so offensichtlich wie beim späteren Ausbau/Anwachsen der Tätigkeiten gegeben.

und grosser Offenheit, sich allen von aussen gegebenen Neuerungen zu stellen und selber umsichtig Neuerungen zu initiieren.

Die Mitarbeiterbeurteilungen der Folgejahre gleichen sich stark, es wird deutlich, dass CR mit seinen Leistungen und Auftreten überzeugen kann. So findet sich in den Mitarbeiterbeurteilungen 2015 bis 2021 folgende, immer wieder gleich oder ähnlich lautende Passage

Die Stadträtin schätzt die Zusammenarbeit mit (CR) weiter sehr. Der Austausch ist offen und konstruktiv. (CR) setzt sich für die Frohmatt in allen Belangen und mit Herzblut ein und entwickelt den Betrieb laufend weiter.

In der Mitarbeiterbeurteilung 2016 wird eine Verbindung zwischen den guten Leistungen und dem Autonomiegrad von CR gemacht:

Die Zusammenarbeit mit (CR) ist für die Vorgesetzte sehr angenehm und konstruktiv. Gemeinsam kommen wir mit unseren Projekten sehr gut vorwärts, das Gesprächsklima ist offen. Vorgesetzte gesteht ihm bewusst mehr Selbständigkeit, Kompetenzen und Verantwortung zu, was er sehr gut zu Gunsten des Betriebes nutzt.

- 104 Umgekehrt sparte CR nicht an Kritik am politischen Gegenüber (Stadtrat) und der Stadtverwaltung (dies dann insbesondere ab 2019); er wünscht sich eine bessere Anerkennung seiner Leistungen. Diese Kritik kann als Zeichen einer übermässigen Ich-Bezogenheit verstanden werden, wobei dann Zeichen der Wertschätzung um so mehr gewürdigt wurden. So etwa:

Sehr gefreut habe ich mich zudem über die ganz persönliche Anerkennung und grosse Wertschätzung meiner Arbeit in Form eines feudalen Mittagessens seitens meiner Vorgesetzten. Es ist jedoch schade, dass seitens der Stadtverwaltung nach meinem Empfinden zu wenig Wertschätzung rüberkommt.

- 105 Eindringlich erscheinen dann die jährlichen Wiederholungen der Forderung von CR, als über 50jährigem stünde ihm ein erhöhter Ferienanspruch zu, in Übergehung der vorgegebenen Personalordnung³². Bemerkenswert erscheint dies dann auch vor dem Hintergrund der heutigen Erkenntnisse, welche die in Anspruch genommenen Abwesenheiten vom Arbeitsplatz aufzeigen. Allerdings muss man dem entgegenhalten, dass sich CR in den GL-Sitzungen und beim Stadtrat für eine allgemeine Anpassung eingesetzt hatte³³.

³² So etwa im Mitarbeitergespräch vom 18. November 2015: «Nicht zufriedenstellend ist, dass ich mit über 50 Jahren gleich viele Ferientage wie die Jüngeren habe. Diese Tatsache wird ebenfalls von vielen über 50jährigen in der Frohmatt beanstandet und ist nur sehr schwer zu begründen.»

³³ So etwa GL-Protokoll vom 14. August 2017: «In Bezug auf den Antrag für eine zusätzliche Ferienwoche ab Alter 50 informiert C. Rentsch über den aktuellen Stand seitens Stadtschreiber (...). Dieser informierte, dass zurzeit eine Teilrevision des PBS im Gange ist. Einen ersten Entwurf mit 6 Wochen Ferien ab Alter 55 wird nach den Sommerferien dem Stadtrat unterbreitet.»

2. Funktionen von CR bei der FAKVZK

106 CR hat auf Vorschlag seines Vorgängers (Stadtrat J. Zollinger) beim Alterszentrum Frohmatt ab 1998 bei der FAKVZK die Funktion des Sekretärs, später des Geschäftsführers und im Zeitraum 1. Juli 2020 bis anfangs Juni 2021 als Präsident wahrgenommen. Ob er bei der Funktionsübernahme den Stadtrat CW oder den damaligen Stadtschreiber HK orientiert hatte, daran kann sich CR nicht mehr erinnern. Ob diese durch seinen Amtsvorgänger orientiert worden wären, auch dies ist ihm nicht bekannt³⁴. Er geht davon aus, dass er ab 2008 die für das Alterszentrum Frohmatt zuständigen Mitglieder des Stadtrates beiläufig über seine Vorstandstätigkeit bei der FAKVZK orientiert hatte. Dass Stadträtin AF hierüber seinerseits orientiert worden wäre, konnte er ausschliessen.³⁵

3. Vermögenstransaktionen zu Lasten FAKVZK

107 Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf dem Vorschlag der Staatsanwaltschaft Zürich-Sihl für die Anklage im abgekürzten Verfahren vom 13. Februar 2023. Eigene Abklärungen wurden – zum Teil wegen nicht mehr vorhandener Unterlagen, zum Teil weil die Untersuchungsmittel nicht vorhanden sind - nicht getroffen.

108 CR hat mit Bancomat-Bezügen sowie Kontoüberweisungen im Jahre 2009 die FAKVZK das erste Mal geschädigt. Dies mit derselben Vorgehensweise mit folgenden Beträgen:

Jahr	Vermögensschädigung in CHF
2009	165'602.60
2010	379'823.20
2011	518'166.00
2012	321'037.50
2013	141'550.00
2014	202'912.50
2015	243'818.94
2016	219'498.02
2017	249'340.79
2018	354'509.37
2019	262'685.30
2020	185'486.85
2021 (bis Ende 5/2021)	100'784.15

³⁴ Protokoll Befragung CR vom 25. Juni 2021, Ziff. 5.

³⁵ Protokoll Befragung CR vom 25. Juni 2021, Ziff. 12.

109 Da CR gewisse geringfügige Ausgleichszahlungen leistete, reduzierte sich die Vermögensschädigung auf **CHF 1'980'681.07**.

110 Aus der Strafuntersuchung geht sodann hervor, dass CR für seine Arbeiten für die FAKVZK jährlich Lohn- und Spesenansprüche erhob, dies zu Beginn im Jahre 2009 für rund CHF 36'000, hernach ansteigend auf rund CHF 64-67'000. Diese würden rund einem Beschäftigungsgrad von 20% bis 35% entsprechen. Diese erhebliche Nebenbeschäftigung wurde seitens CR nie gemeldet und es wurde entsprechend auch die notwendige Bewilligung nicht eingeholt. Somit konnte auch eine allfällige Abgabepflicht nicht aufgestellt werden.

4. Urkundenfälschung zu Lasten FAKVZK

111 Als im Jahre 2018 der Hausbank von CR dessen Transaktionen auffielen und sie die Frage nach der Mittelherkunft stellte, erstellte CR für sich und seinen Lebenspartner falsche Lohnausweise, unterzeichnete diese und versah sie mit dem Stempel der FAKVZK.

5. Ungetreue Geschäftsbesorgung zu Lasten FAKVZK

112 Hierfür wird auf die nachfolgenden Ausführungen verwiesen. CR verfolgte hier dasselbe Vorgehen wie bei der Stadt Wädenswil und liess 34 Rechnungen der Firma NLS seitens der FAKVZK bezahlen für Leistungen von NLS an ihn privat bzw. für Dritte. Damit bewirkte er einen Schaden von **CHF 180'344**. Bemerkenswert ist, dass es bei **CHF 10'778.40** um Aufwendungen für das Alterszentrum Frohmatt ging, die er über die FAKVZK bezahlen liess.

6. Ungetreue Geschäftsbesorgung zu Lasten Stadt Wädenswil

- 113 CR bezog im von der Staatsanwaltschaft untersuchten Zeitraum vom 31. Januar 2012 bis 30. Juni 2021³⁶ privat oder ohne Weiterverrechnung an Dritte zu Lasten der Stadt für sich oder Dritte Leistungen der Firma NLS. Diese erstellte Rechnungen, die Sammelpositionen für diverse – auch für das Alterszentrum Frohmatt erbrachte – Leistungen enthielt. Auf den Rechnungen war der Betreff «Assistenzarbeiten oder Sekretariatsarbeiten zu Handen Geschäftsführer» zu finden. Die konkreten Dienstleistungsempfänger bzw. die konkreten Dienstleistungen waren auf der ersten Seite der Rechnung nicht ersichtlich. Dies ergab sich erst aus der Aufstellung auf Seite 2 und folgenden Rechnungsseiten. Auf 87 Rechnungen entfernte CR die Detailaufstellungen und signierte die Frontseite und reichte diese mit dem (keine Details aufweisenden) Begleitschreiben an die Buchhaltung zur Bezahlung weiter.

Persönlich
Herr Cristian Rentsch
Frohmatt
Bürgerheimstrasse 8-12
8820 Wädenswil

Rechnungs-Nr: [REDACTED]
Rechnungsdatum: 30.11.2013
Projekt: Unterstützung GL
Auftraggeber: Cristian Rentsch
Bestellt bei: [REDACTED]
UID/MWST-Nr. [REDACTED]

Leistungsbeschreibung	Anzahl Std.	Preis	CHF
Unterstützung Sekretariat Geschäftsführer			
Zeitraum 1.-30. November 2013			
- Diverse Arbeiten und Projekte von [REDACTED] zur Unterstützung der Geschäftsleitung	31.25	160.00	5'000.00
- Arbeiten zur Kompensation diverser Ausfälle in den Bereichen Administration und Zentrale Dienste			
- Temporäre Mitarbeit von [REDACTED] nach Bedarf und auf Abruf			
- Supervision			

- 114 Der Frohmatt-Buchhaltung und internen Kontrolle lag somit einzig das vorstehende Deckblatt vor. Dieses war derart diffus abgefasst, dass nicht erkennbar war, dass es bei der «Unterstützung GL» sowie «Unterstützung Sekretariat Geschäftsführer» nicht um Angelegenheiten der Frohmatt ging. Bei der vorstehenden Rechnung vom 30.11.2013 ergibt sich aus den Details, dass praktisch alle Leistungen für einen Vereinsanlass bestimmt waren, der nichts mit der Frohmatt zu tun hatte; CR präsierte diesen Verein. Einzelne Arbeiten in jener Rechnung waren für die Frohmatt bestimmt (so die Überarbeitung der Masterarbeit eines Mitarbeiters!) oder die FAKVZK. In der Detailaufstellung wurden die Leistungen nicht separat in

³⁶ Gemäss Befragung von CR fing er mit dieser Tätigkeit bereits etwa im Jahre 2002 an. Da jedoch die Detailaufstellungen fehlen, lässt sich nicht ermitteln, welche Beträge zu Unrecht über die Stadt Wädenswil abgewickelt wurden.

den städtischen Aufgaben (Vereinsvorstandstätigkeiten für zwei Sportvereine, konkret ging es um die Gestaltung der Vereinszeitschrift und Organisation von Anlässen)³⁹. Bei CHF 16'238.60 handelte es sich um Aufwendungen zugunsten der FAKVZK, welche er über die Frohmatt bezahlen liess. Besonders hervorzuheben ist, dass die Stadt Wädenswil CR das Verfassen seiner Masterarbeit durch NLS bezahlte; CR führte dazu zwar an, dass er die Ideen geliefert habe, aber die gesamte Arbeit sei durch NLS verfasst worden. CR vertrat in der polizeilichen Befragung dann jedoch die Ansicht, er hätte als Geschäftsführer Anspruch auf solche Assistenzleistungen gehabt⁴⁰.

117 Die Rechnungen hätten nach den städtischen Vorgaben inhaltlich doppelt geprüft und signiert werden müssen. Bei der Prüfung ist davon auszugehen, dass diese unter Vorlage der Bestellung (Grundlage der Forderung), der Honorarrechnung im Detail und durch eine Kontrolle der Richtigkeit der Honorarstellung erfolgen sollte. Die Kontrolle hätte nach Angaben von CR und der damaligen Buchhalterin durch den Leiter Administration erfolgen sollen, der hierzu jedoch nicht befragt werden konnte. Dass dieser keine Kontrolle vornahm oder die Zahlungen mit dem Visum von CR allein ausgelöst wurden, erklärte CR damit, dass ihm seine Mitarbeitenden vertrauten, dass alles seine Richtigkeit habe. Als zweite Erklärung gab er an, dass die Mitarbeitenden gar nicht in der Lage gewesen wären, die Bestellung zu kontrollieren – diese Erklärung wurde so auch vom Leiter der Administration Frohmatt zur Erklärung des Fehlens seines Visums angeführt⁴¹, abgesehen davon, dass mit einem Nachfragen die Loyalität in Frage gestellt worden wäre⁴².

118 Die befragte ehemalige Buchhalterin führte zum Ablauf der Kontrollen aus (es ist zu bemerken, dass nach ihren Angaben die Buchhaltung der Kreditoren in den Zuständigkeitsbereich des Leiters Administration fiel)⁴³:

Wenn die Rechnungen über (CR) reinkamen, so lag dessen Visum vor. Wir haben die Rechnungen im System erfasst und zur Zahlungsfreigabe an (StV von CR) weitergeleitet. Wir kontrollierten nicht, ob beide Unterschriften vorliegen. Spätestens (StV von CR) hätte das zweite Visum bei der Freigabe anbringen müssen.

(...)

Ich gehe davon, dass spätestens mit der Auslösung der Zahlungen zweites Visum hätte erfolgen müssen, dies durch (StV von CR).

(...)

³⁹ Polizeiliches Befragungsprotokoll CR vom 30.08.2021, S. 11 f.

⁴⁰ Polizeiliches Befragungsprotokoll CR vom 30.08.2021, S. 13.

⁴¹ Protokoll Befragung FR vom 15. Juli 2021, Ziff. 97.

⁴² Protokoll Befragung FR vom 15. Juli 2021, Ziff. 98 sowie Protokoll Befragung YS vom 1. September 2021, Ziff. 76, bezüglich der Abwesenheiten von CR, jedoch mit derselben Begründung sowie Hinweis auf möglichen Verlust der Arbeitsstelle.

⁴³ Auszüge aus der Befragung von AG vom 21. November 2022.

In der Regel haben die Bereichsleiter und eine zweite Person die Unterschriften geleitet. Dies war die Regel. Wenn jemand abwesend war, haben wir die Rechnungen zurückgestellt bis zu seiner Rückkehr.

119 Der zwischen 2001 und 2014 wirkende Buchhalter hat dies ähnlich ausgeführt⁴⁴:

Ich verstehe nun, um was es ging. Ich erhielt allerdings offenbar nur das Deckblatt zum kontieren, wo nur das nötigste stand. Der eigentliche Chefbuchhalter war (CR). Als die ersten Kontierungen von ihm als in Ordnung befunden waren, verbuchte ich automatisch entsprechend weiter.

120 Wie eine korrekte inhaltliche Kontrolle hätte aussehen müssen, zeigen die Abklärungen im Rahmen der Sonderrevision vom 9. August 2021. Dort wurde die Rechnung eines externen Lieferanten im Detail geprüft. Dabei wurde bei einer Rechnung vom 23. August 2020 für Leistungen im Zeitraum vom 9. Juni bis 8. August 2020 in der Höhe CHF 20'745.45 aufgrund der Detailkontrolle eine Differenz zu Gunsten der Frohmatt von CHF 11'274.60 festgestellt.

121 Bei der Revision des Jahres 2011 soll es zu einem Vier-Augen-Gespräch zwischen CR und dem Leiter der Revision gekommen sein, hat CR in seiner Befragung ausgeführt. Der Leiter der Revision habe ihn auf die fehlenden Details der Abrechnungen (und damit die fehlende Prüfbarkeit der Leistungserbringung) angesprochen. CR sei es gelungen, ihn zu beschwichtigen; alles hätte seine Richtigkeit. Der Leiter der Revision konnte hierzu nicht befragt werden; die damalige Revisionsgesellschaft verunmöglichte mir gar den direkten Kontakt zum Leiter der Revision. Auch die damalige (und heute ehemalige) Mitarbeiterin der Revisionsgesellschaft, welche die Kontrollen durchführte, hat den Kontakt zu mir abgebrochen und es kam zu keiner Befragung. Ein entsprechender Vermerk findet sich im Management Letter nicht, so dass die Darstellung von CR unüberprüft bleiben muss. Auf jeden Fall ist angesichts der Anzahl von Rechnungen und der Gleichartigkeit des Vorgehens davon auszugehen, dass die fehlenden Rechnungsdetails bei der Revision hätten auffallen und Eingang in den Management Letter finden müssen.

122 Gemäss CR hat die NLS von der Unrechtmässigkeit der Rechnung gewusst. Dies ergebe sich daraus, dass alle Leistungen durchgehend (auch solche für Dritte oder ihn selbst) durch die Stadt Wädenswil oder die FAKZVK beglichen wurden⁴⁵ - dieses Argument leuchtet ein. Weiter ist zu bemerken, dass nach CR er von NLS zum Voraus den Rechnungsbetrag mitgeteilt erhielt; er entschied dann, ob die Rechnung an die FAKZVK oder die Frohmatt adressiert werden sollte⁴⁶.

123 Gemäss meinen Abklärungen finden sich bei den Kreditorenrechnungen detaillierte Aufstellung über den Inhalt der Dienstleistung und die aufgewendeten Zeiten; diese Aufstellungen wurden von CR denn auch vernichtet. Bei den Rechnungsstellern sind diese Aufstellungen

⁴⁴ Befragung DM vom 1. Dezember 2022, Ziff. 19.

⁴⁵ Polizeiliches Befragungsprotokoll CR vom 30.08.2021, S. 14 f.

⁴⁶ Polizeiliches Befragungsprotokoll CR vom 12. April 2022, S. 3.

jedoch greifbar; Nachweise für den Zeitaufwand (etwa durch Zeitrapporte oder Angaben zum Zeitpunkt eines Telefonats oder einer Besprechung) finden sich jedoch nicht.

7. Zwischenfolgerungen

- 124 Die Strafuntersuchung zeigte, dass CR vor allem die FAKZVK schädigte. Der Schaden für diese liegt um den Faktor 10 höher als derjenige der Stadt Wädenswil. CR verfolgte hierbei zwei Wege: (1) Barabhebungen oder Banktransaktionen zu Lasten der FAKVZK sowie (2) Bezug von Leistungen für sich oder Dritte unter Rechnungsstellung an die FAKVZK oder die Stadt. Wädenswil.
- 125 Ein direkter Geldbezug zu Lasten der Stadt Wädenswil über Bargeldbezüge oder Banktransfers ist im Strafverfahren nicht aufgeführt. Die Vorgehensweise bei der Weiterverrechnung von Leistungen von NLS zu Lasten der Stadt Wädenswil ist einerseits banal. Andererseits ist erstaunlich, dass im Rahmen der Kontrollabläufe die – infolge der Vernichtung der entsprechenden Rechnungsseiten durch CR - fehlende Leistungsdetailierung nie zu Beanstandungen führte.
- 126 Sodann fällt auf, dass CR für seine FAKVZK-Tätigkeiten eine sehr hohe jährliche Entschädigung erhielt, die in etwa im Rahmen einer 30-35%-Kaderanstellung bei der Stadt Wädenswil liegen dürfte.

C. Verbindungen Frohmatt – FAKZVK

- 127 Eine Angestellte der Frohmatt erledigte administrative Geschäfte der FAKVZK. Sie war zu 60% bei der Stadt Wädenswil angestellt, wovon 40% auf die FAKVZK anfielen und 20% auf die Tätigkeiten für die Frohmatt. Die Stadt Wädenswil erhielt seitens der FAKVZK eine monatliche Entschädigung für den Arbeitseinsatz, nach Angaben von CR auch für die Infrastrukturnutzung⁴⁷; eine entsprechende Rechnung findet sich bei den Akten – der verrechnete Jahresbetrag von CHF 4'461.70 erscheint jedoch sehr tief und würde einer Vollkostenberechnung nicht standhalten. Die Entschädigungen wurden im Buchhaltungssystem der Frohmatt erfasst, waren jedoch aufgrund der Konsolidierung der Buchhaltungszahlen für die Stadt jedoch nicht erkennbar.
- 128 Nach Aussen hin trat die Frohmatt als Adresse, Telefondienst und über die städtische Angestellte als Verbindungspunkt für Dritte auf, soweit es die FAKVZK betraf. Auch auf der Homepage waren als FAKVZK-Anschrift die Adresse der Frohmatt angeführt und die für die FAKVZK städtischen Angestellten wurden mit ihrer E-Mail-Adresse «xy@waedenswil.ch» gelistet. Die Arbeiten der Frohmatt-Angestellten sowie die Funktion von CR waren Frohmatt-intern bekannt⁴⁸. Zuweilen übernahmen auch andere Angestellte der Frohmatt Aufgaben für

⁴⁷ Protokoll Befragung CR vom 25. Juni 2021, Ziff. 28.

⁴⁸ Protokoll Befragung MR vom 19. August 2021, Ziff. 12.

die FAKZVK, so die ehemalige Assistenz von CR; diese organisierte Essen und Ausflüge für den Vorstand der FAKVZK.

129 Eine Leistungsvereinbarung zwischen der Frohmatt und der FAKVZK bestand nicht⁴⁹.

D. Leitung des Alterszentrums Frohmatt

130 Die Befragungen der Mitarbeitende des Alterszentrums Frohmatt haben verschiedene Besonderheiten der Arbeitsweise von CR aufgezeigt. CR war seit 1997 Leiter des Alterszentrums und mit der Zeit haben sich dort Eigentümlichkeiten eingeschlichen in einem Mass, das zwar von den Mitarbeitenden als solche beschrieben aber letztlich nie ernsthaft in Frage gestellt wurden.

131 Dazu gehören⁵⁰:

- Schaffen von finanziellen Verflechtungen zwischen dem Alterszentrum und der FAKVZK;
- Regelmässige Abhebungen von CHF 10'000 am Jahresende zu Lasten des städtischen Kontos für die FAKVZK mit Rückzahlung noch vor Jahresabschluss;
- Zunehmende Arbeiten von CR für die FAKVZK;
- Einbezug der Mitarbeitenden des Alterszentrums für Aufgaben der FAKVZK;
- Regelmässig verlängerte Wochenenden von CR mit Aufhalten in Barcelona;
- (bestritten) Transportdienste der Mitarbeitenden von CR zum Flughafen für CR oder für Botengänge⁵¹
- sowie Reparaturen des privaten Laptop;
- Beschäftigung von einem guten Freundes sowie eines Lebenspartners im Alterszentrum mit Visierung der Arbeitsrapporte und Barbezahlung ihrer Arbeiten aus der Kasse⁵²;
- Umgehung von Kontrollen zur Prüfung von Rechnungen.

132 Der Arbeitsstil von CR wird (zum Teil beispielhaft) wie folgt beschrieben:

⁴⁹ Protokoll Befragung AS vom 1. Juli 2021, Ziff. 70.

⁵⁰ In seiner Stellungnahme vom 6. Juli 2023 führte CR an, dass er sich bezüglich der Botengänge und des Transports zum Flughafen dessen nicht bewusst sei. Er bat um konkrete Daten. Diese können aufgrund der Datenlage nicht vorgelegt werden. Allerdings erscheint es wenig wahrscheinlich, dass dies die frühere Assistentin von CR erfunden hätte.

⁵¹ Protokoll Befragung AS vom 1. Juli 2021, Ziff. 60.

⁵² Nach CR seien deren Dienste geschätzt worden und habe er mit deren Einsatz auch bestehende Unterbestände füllen können, siehe Rechtliches Gehör CR vom 24. August 2021, Ziff. 1.6. Anders Protokoll Befragung FR vom 15. Juli 2021, Ziff. 68, 72 und 81, wonach die Beschäftigung für den Leiter Administration und das Personalwesen nicht nachvollziehbar war. Nach dem Leiter Administration sei es in beiden Fällen um Lebenspartner von CR gegangen; dies habe er von CR persönlich erfahren. Sodann auch Protokoll Befragung AS vom 1. Juli 2021, Ziff. 62 f. und Protokoll Befragung YS vom 1. September 2021, Ziff. 66.

- Erwartung, dass man ihn beim Eintreffen und Verlassen des Arbeitsortes begrüsst bzw. sich verabschiedet (auch am Mittag);
- Umgab sich mit schwächeren Mitarbeitenden, die ihm nicht «gefährlich» werden konnten;
- Arbeitete von 7 bis 11/12h, hernach Mittagspause von 1,5 bis 3h um Schwimmen zu gehen, dann kurzes Essen, Arbeiten bis 16 oder 17h, dann zuweilen auch abends und am Wochenende⁵³;
- Erwartungshaltung bezüglich persönlicher Loyalität;
- Schaffen einer Entourage, die ihm gut folgte, bis hin zu einer familiären Atmosphäre⁵⁴;
- Besetzung von Stellen ohne Ausschreibung mit Personen aus dem persönlichen Umfeld oder intern⁵⁵, mit der Folge, dass Wissen fehlte oder neu aufgebaut werden musste;
- Nutzung von Fremdleistungen als Eigenleistung⁵⁶;
- «offenes Geheimnis»: grosszügige Essenseinladungen für die Mitarbeitenden⁵⁷;
- Durchführung von «Beckenkontrollen» für das Personal durch einen externen Arzt unter voller Kostenübernahme durch die Frohmatt (ausserhalb des Budgets)⁵⁸.

E. Organisation: Zwischenfolgerung

133 Bei der Führung des Alterszentrums Frohmatt ist festzustellen, dass es mehrere «Risikofaktoren» gibt, welche die vorstehenden Vorgänge erleichtern. Zum einen den von der übrigen städtischen Verwaltung abgekoppelten Betrieb. Der erhöhte Autonomiegrad, die Führung eigener Software, die besondere Verantwortungsstruktur im städtischen Organigramm, das verselbständigte Personalwesen sowie die besondere Art der Leistungserbringung sind alles Punkte, welche ein Eigenleben fördern und eine externe Kontrolle erschweren. Hinzu kommt, dass offenbar innerhalb der städtischen Verwaltung und im Stadtrat niemand von der Führung der FAKVZK-Geschäftsstelle durch die Frohmatt-Angestellten wusste.

⁵³ Protokoll Befragung FR vom 15. Juli 2021, Ziff. 58.

⁵⁴ Von seiner engen Mitarbeiterin AS wurde er wie folgt charakterisiert: «Er führte sich auf wie der «Papa» von allen.», Protokoll Befragung AS vom 1. Juli 2021, Ziff. 40. Eine Kadermitarbeiterin hielt fest, dass häufig Privatzeit (Geburtstage, Weihnachten, Essen) miteinander verbracht wurden, Protokoll Befragung YS vom 1. September 2021, Ziff. 8.

⁵⁵ Protokoll Befragung MR vom 19. August 2021, Ziff. 11.

⁵⁶ Protokoll Befragung MR vom 19. August 2021, Ziff. 11.

⁵⁷ Protokoll Befragung MR vom 19. August 2021, Ziff. 10.

⁵⁸ Protokoll Befragung YS vom 1. September 2021, Ziff. 56. Dazu ist zu bemerken, dass nach Stellungnahme CR vom 6. Juli 2023 dies im Rahmen des Globalbudgets erledigt wurde.

VI. **Schwerpunktabklärungen**

134 Nachfolgend werden einzelne Bereiche näher untersucht und gewürdigt, wie sie im Mittelpunkt der Fragestellung stehen. Diese knüpfen an die vorstehenden Ausführungen an.

A. **Verantwortlichkeiten**

1. **Ausgangslage**

135 Gestellt wird die Frage nach den personalrechtlichen, finanziellen und fachlichen Verantwortlichkeiten. Zunächst ist festzuhalten, wie der grobe Rahmen der Zuständigkeiten aussieht:

- Die Frohmatt besitzt eine relativ erhebliche Autonomie im Bereich der Finanzen und des Personals.
- Die Abschlüsse der Frohmatt konnten aufgrund der Inkompatibilitäten der verwendeten Software-Programme nur konsolidiert der städtischen Finanzverwaltung und dem Stadtrat übermittelt werden.
- Die Rechnungen wurden – anders als dies in anderen Zürcher Städten zum Teil der Fall ist – von der Abteilung selbst kontrolliert und die Zahlungen wurden auch von dieser ausgelöst.
- Es fehlt eine detaillierte Regelung zum Ablauf der Rechnungsprüfung: Was ist von wem innerhalb welchen Zeitraums in welchem Detaillierungsgrad und mit welchen Unterlagen zu prüfen?
- Erschwerend kommt hinzu, dass die Frohmatt eine eigene Ablage und Aktenordnung führt. So konnten Akten zu den früheren Revision nur in Teilen gefunden werden; der Vertrag mit der früheren, bis 2012 tätigen Revisionsgesellschaft war nicht auffindbar. Mühe machte auch die Beschaffung weiterer Akten, wie zum Personalwesen (wo verschiedene nicht akturierte Dokumente gefunden wurden) oder zu den internen Strukturen (Reorganisation Frohmatt oder Einführung IKS).
- Die Personalrekrutierung und -führung oblag der Frohmatt und dem dortigen Personal, darunter CR.
- Weiter untersteht die Frohmatt der Zuständigkeit und Verantwortung des jeweils zuständigen Mitglieds des Stadtrates sowie des Gesamtstadtrates.
- Die gemeindeinterne Kontrolle wird weiter durch den Stadtschreiber/Stadtschreiberin, die (externe) Revisionsstelle und die GRPK vorgenommen.

136 Bezüglich der Verantwortlichkeiten sind sodann folgende gewichtige Umstände zu beachten: Die Frohmatt weist gegenüber weiten Teilen der städtischen Verwaltung Besonderheiten auf:

- Räumliche Trennung von der übrigen städtischen Verwaltung;
- Kombinierte Dienstleistungserbringung (Pflege, Unterkunft und Verpflegung);
- Finanzierung über Versicherungen bzw. Eigenanteil der Bewohnenden;

- Spezifische Anforderungen an die beruflichen Qualifikationen;
- Eigenständige Software gemäss den Anforderungen des Pflegebereichs;
- Bis 2012 eine separierte Revision.

137 All dies förderte Abschottungstendenzen und ein Denken «hier wir – dort die anderen». Diese konnten vorliegend teilweise vorgefunden werden. Sodann habe ich festgestellt, dass seitens Dritter die Frohmat zuweilen als rechtlich selbständige Einheit angesehen wurde; so wurde die seitens des Stadtrates erfolgte Beauftragung zur vorliegenden Untersuchung nicht immer als genügend für eine Auskunftserteilung angesehen.

138 Diese Umstände machen es mit der Kontrolle und Aufsicht zuständigen Personen schwieriger, als relevante Ansprech- und Kontrollinstanz wahrgenommen zu werden und auch allfällige Unstimmigkeiten zu entdecken. Solches bedürfte nicht nur entsprechenden Wissens und Erfahrung zum Betrieb eines Pflegezentrums, sondern auch von Kontakten mit einem weiten Teil des Betriebspersonals. Diese Einschränkung betrifft zum einen in erster Linie den Stadtrat oder Stadträtin Soziales. Zum anderen gilt diese Einschränkung um so weniger, als klar definierte Kontrollaufgaben bestehen. Je spezifischer diese sind, um so klarer kann auch eine Pflichtverletzung festgestellt werden.

2. Vorfrage: Relevanz eines internen Kontrollsystems (IKS)

139 In der hier untersuchten Fragestellung spielt das IKS bzw. dessen bislang nicht erfolgte Implementierung eine wichtige Rolle. Die Untersuchung relativiert die Bedeutung des IKS jedoch erheblich. Betrachtet man die Handlungsweisen von CR im Detail, so ist erkennbar, dass diese

- bereits durch die bestehenden Regeln erfasst und klar verboten waren;
- genügende interne und externe Kontrolle bestanden, die aus verschiedenen Gründen jedoch nicht griffen;
- das von CR geschaffene Vertrauen seiner engsten Mitarbeitenden die Kontrollen aushebelte;
- somit vielmehr der Faktor «Mensch» und nicht etwa organisatorische Vorkehren versagten und CR über Jahre auch glücklich an einer Aufdeckung «vorbei schlitterte»;
- ein fehlendes IKS allenfalls eine Rolle bei der Verhinderung hätte spielen können, dies aber nicht aufgrund spezifischer Kontrollinstrumente.

140 Die Analyse der Vorgänge zeigt, dass das Problem nicht in der fehlenden IKS, sondern in den bestehenden Organisationsstrukturen liegt. Diese geben der Frohmat viel Autonomie im finanziellen und personellen Bereich. Dies erlaubte es CR zum einen, seine engsten Mitarbeitenden zu lenken. Wäre sodann zum anderen die Kontrolle der Rechnungen Dritter der - von CR in dieser Hinsicht unabhängigen - Finanzverwaltung gegeben worden, so wäre seinen Handlungsweisen von vornherein ein Riegel geschoben.

- 141 Das Problem liegt somit weniger darin, dass keine interne ausgebauter Kontrolle bestand, sondern besteht in der fehlenden Trennung von Kontrolle und Kontrolliertem – die Frohmatt wurde stadintern «in house» kontrolliert. Dies kann natürlich ein Thema des IKS sein, was jedoch nicht heisst, dass man den Grundsatz der personellen Trennung und Unabhängigkeit der kontrollierenden Instanz nicht bereits früher hätte einrichten können. Jedoch kann die IKS solche Schwachstellen aufdecken helfen, ist hierfür andererseits nicht unabdingbar.
- 142 Demnach kann man festhalten, dass eine solche Schwachstelle auch ohne IKS-Projekte und -Implementation erkennbar ist. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass mit der externen Revision der Frohmatt durch eine erfahrene Revisionsgesellschaft Missbräuche an sich hätten entdeckt werden können und mit der Zeit aller Voraussicht nach entdeckt worden wären⁵⁹. In den Jahren 2010-2012 gab es (mutmasslich) zwei Ereignisse, welche eine Entdeckung des Vorgehens von CR erlaubt hätten. Zum einen das Darlehen der Frohmatt an die FAKVZK, zum anderen die Kontrolle der von CR manipulierten Rechnungen externer Dienstleister. Wieso das Vorgehen von CR von der Revisionsgesellschaft nicht aufgedeckt wurde, kann infolge der verweigerten Mitwirkung der seitens der Revisionsgesellschaft involvierten Personen nicht klar beurteilt werden. Gemäss CR hat ihm auch hier das zur Revisionsgesellschaft aufgebaute Vertrauen genützt. Dass die Buchungsmanipulationen durch CR auch in den Folgejahren nicht entdeckt wurden, ist allenfalls den Grenzen der Revision geschuldet, welche sich mit Stichproben und Schwerpunktabklärungen begnügen muss; die Revisionen beruhen auf einem risikoorientierten Prüfungsansatz. Hierbei stehen vergleichsweise tiefe Rechnungsbeträge nicht im Mittelpunkt der Revision. Dennoch muss festgehalten werden, dass die Revisionsunterlagen des Jahres 2012 zum einen eine Art Verantwortungsabschiebung aufweisen, indem dort bei den seitens der Revisionsgesellschaft eingeholten Vollständigkeitserklärungen mit Unterschriften von CR und der Sozialvorsteherin angeführt wird:

Wir bestätigen ferner folgendes:

- (a) Wir sind für die Einführung und den Betrieb von finanziellen und internen Kontrollsystemen verantwortlich, die darauf ausgerichtet sind, Fehler und deliktische Handlungen zu verhindern und aufzudecken.*
- (b) Wir haben keine Kenntnis von tatsächlich eingetretenen oder vermuteten deliktischen Handlungen, welche die Frohmatt betroffen haben könnten.*
- (c) Wir haben Ihnen die Ergebnisse unserer Einschätzung des Risikos, dass die Jahresrechnung als Folge von deliktischen Handlungen wesentliche Fehlaussagen enthalten könnte, offen gelegt.*

- 143 Zum anderen findet sich dort eine Feststellung, die aufhorchen lässt und die (infolge der Nichtverfügbarkeit der dem Jahr 2012 vorausgehenden Revisionsakten nicht beantwortbare) Frage aufwirft, wie schlecht es um die «Prüfspur» in den Vorjahren bestellt war:

⁵⁹ Vorliegend hat die von CR private Bank die Auffälligkeit seiner finanziellen Transaktionen bemerkt und das Strafverfahren ausgelöst.

Fehlende Prüfspur: Die Kontrollen sind nicht immer nachvollziehbar, da bspw. kein Visum vorhanden ist. Aufgrund der laufenden Verbesserung ist dies nur noch in Ausnahmen der Fall.

- 144 Es bleibt auch hier bei der Beurteilung, dass das wesentliche Problem vorliegend nicht in einer fehlenden und mit einigen Fragezeichen versehenen externen Kontrolle oder fehlenden Kontrollinstrumenten, sondern in der fehlenden Objektivität der Kontrolleure bestand. Ein IKS kann hier allenfalls gewisse Schranken setzen; inwieweit jedoch Beziehungsnähen das Kontrollsystem aushebeln, kann auch die IKS nicht erfassen. Das Thema der Trennung von Kontrolliertem und Kontrolleur kann im Rahmen der Einführung der IKS angegangen werden, kann jedoch unabhängig hiervon gelöst werden und ist an sich eine Selbstverständlichkeit, die nicht erst Bestandteil eines komplexeren Kontrollsystems sein muss. Dass jedoch die Revisionsstelle die personelle Schwachstelle im Kontrollsystem nicht bemerkte und sich offensichtlich mit einer Selbstdeklaration des Kontrollierten⁶⁰ begnügte, ist der Revisionsstelle anzulasten.
- 145 Nachfolgend wird ein kurzer Überblick über das Thema IKS in der städtischen Verwaltung sowie der Frohmatt gegeben.

2.1 IKS Ebene Frohmatt

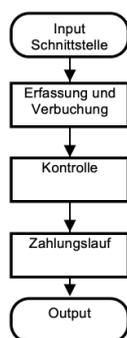
- 146 Bemerkenswert ist, dass CR bereits am 25. September 2012 einen Impulskurs zum Thema: «Erfolgreiche Führung mit IKS» absolvierte. IKS war bei der Frohmatt gemäss den greifbaren Unterlagen dann auch 2015 ein Thema. So gibt es einen Antrag von EB (Mitarbeiter Buchhaltung) vom 11. Mai 2015 an die GL der Frohmatt zur Einführung des IKS. Zu den vier Grundprinzipien des IKS gehört: «Das Prinzip der vier Augen: Kein wesentlicher Vorgang bleibt ohne Gegenkontrolle.» Mit dem Antrag verbunden war der Einbezug einer externen Unternehmung zur IKS-Implementierung.
- 147 Sodann besteht ein Konzepthandbuch IKS der Frohmatt (im Entwurf) vom November 2015, das bereits recht detailliert den Rahmen für ein IKS-Management der Frohmatt gibt. Hierbei ist von Interesse, dass unter den Zielen die Kontrolle der Unterschriften, der internen Zuständigkeiten, die Erkennung und Steuerung von Betrugsrisiken und die Aufdeckung von Kontrollschwächen genannt werden. Dabei wird das (intern zu handhabende) 4-Augen-Prinzip als erster anzuwendender Grundsatz genannt. Weiter erwähnt wird die Funktionentrennung, der Ersteller des Zahlungsauftrags ist nicht zugleich Auslöser der Zahlung. Weiter war ein interner IKS-Manager vorgesehen, der u.a. periodische IKS-Überprüfungen und Massnahmen zur Reduzierung von IKS-Schwächen angehen sollte. Ein optionaler externer IKS-Coach sollte beim Erkennen von Kontrollschwächen unterstützend behilflich sein. Für die Frohmatt wurde der Schwerpunkt bei der finanziellen Berichterstattung und

⁶⁰ Die Mitunterzeichnung durch die Sozialvorsteherin muss als Formalität angesehen werden. Die Revisionsgesellschaft konnte nicht erwarten, dass die Sozialvorsteherin genügend mit den Abläufen im Rechnungswesen vertraut war, um mögliche Schwachstellen erkennen zu können.

Rechnungslegung gesehen. Die Beurteilung der Risiken sollte aufgrund einer Risiko – Kontrollmatrix erfolgen, wobei das Schadensausmass anhand der Positionen in der Bilanz beziehungsweise Erfolgsrechnung quantifiziert werden sollte. Die laufende Überwachung sollte dem Leiter Administration anvertraut werden. Die Umsetzung des IKS sollte unter anderem der Revisionsstelle offengelegt werden.

- 148 Des Weiteren fanden sich in den Unterlagen des früheren Leiters Administration zwei Dokumentationen zur IKS, welche auf eine Befassung mit dem Thema hinweisen. Beide Papiere stammen aus dem Jahr 2017 und sind als Arbeitsunterlagen erkennbar. In einem Papier werden die IKS – Prozesse aufgezeigt, im anderen Papier finden sich Ausführungen zu den Risiken. In letzterem Papier werden die Risiken quantifiziert; ungetreue Geschäftsführung wird zu den Risiken B gezählt (also mittlerer Natur); als Vorkehren werden aufgeführt: „gegenseitige Kontrolle“ und „Revisionsstelle“; mithin die auch ohne IKS bestehenden Kontrollmechanismen. Die Massnahmen werden mit „JA“ als umgesetzt deklariert.
- 149 Vom Sommer 2016 stammt der Auszug aus dem Qualitätshandbuch Frohmann zu den Supportprozessen. Dieser bildet das Führen der Kreditoren klar ab und zeigt auf, dass auch ausserhalb des IKS die notwendigen Abläufe genügend klar geregelt waren (die bei den Tätigkeiten erwähnten Kürzel bedeuten: **P** = Planung, **E** = Entscheid, **A** = Ausführung, **M**= Mitarbeit, **I** = erhält Information):

4.1.3 Teilprozess Kreditoren führen



Nr	Tätigkeit	P	E	A	M	I	Hilfsmittel
1	Visierte und kontierte Rechnung						
2	Laufende Erfassung						
3	Eingabe und Verbuchung Bedingung: Doppeltes Visum vorhanden						
4	2 x monatlich (1.-5. und 15.-20. Monat)						
5	Übergabe an Hauptbuch						

- 150 Bereits aus dem Jahre 2014 stammt ein IKS-Kontrollblatt, das die hier zentrale Frage der internen Kontrollen und des Doppelvisa anspricht. Dieses Dokument hätte bei Beachtung durchaus die Missbräuche verhindert (wobei es eher als Merkblatt für ohnehin bestehende Verpflichtungen anzusehen ist):



Kontrollmassnahmen

Jährliche Selbstbeurteilung durch Geschäftsführer und Verantwortlicher QS

Nr.	Fragen	Bewertung					Feststellung
		erfüllt zu:	0%	25%	50%	75%	
Kontrollen auf Unternehmensebene:							
1	Führt der Geschäftsführer/Geschäftsleitung Abweichungsanalysen und Abstimmungen durch (Managementkontrolle)?	<input type="checkbox"/>					
2	Sind die Abweichungen dokumentiert und werden diese analysiert?	<input type="checkbox"/>					
3	Sind angeordnete Korrekturmassnahmen von rapportierten Schwachstellen dokumentiert?	<input type="checkbox"/>					
4	Ist die Funktionstrennung angemessen?	<input type="checkbox"/>					
5	Besteht eine Beschreibung der Funktionstrennung (z.B. personelle Trennung von Transaktion und Verbuchung, von Handlung und Überprüfung)?	<input type="checkbox"/>					
6	Besteht das 4-Augen-Prinzip bei grösseren Transaktionsvolumina?	<input type="checkbox"/>					
7	Sind Vorkehrungen getroffen worden gegen unbefugten Zutritt zu bestimmten Räumlichkeiten (z.B. Lager, EDV-Raum, Verkaufsraum, Werkstatt usw.)?	<input type="checkbox"/>					
8	Sind Vorkehrungen getroffen worden gegen den Zugriff Unbefugter auf Vermögensgegenstände (z.B. Anlage- + Umlaufvermögen, Urkunden und schutzwürdige Daten)?	<input type="checkbox"/>					
9	Ist die Unterschriftenregelung angemessen (z.B. Kollektivunterschrift zu zweien)?	<input type="checkbox"/>					
10	Wird die festgelegte Unterschriftenregelung umgesetzt?	<input type="checkbox"/>					
11	Bestehen Genehmigungsverfahren für Inventar, Verträge, Darlehen, Löhne, Budget usw.?	<input type="checkbox"/>					
12	Werden diese Verfahren eingehalten?	<input type="checkbox"/>					
13	Wird die fristgerechte Finanzberichterstattung (Jahresrechnung, Geschäftsbericht, Anhang usw.) sichergestellt?	<input type="checkbox"/>					
14	Wird die rechtzeitige Erstellung der Finanzinformation (z.B. Reporting) an den Geschäftsführer und Leitung Administration sichergestellt?	<input type="checkbox"/>					
Kontrollen auf Prozessebene							
15	Sind die vorgesehenen Schlüsselkontrollen dokumentiert?	<input type="checkbox"/>					
16	Sind die Schlüsselkontrollen geeignet, um wesentliche Risiken bezüglich falscher Angaben in der Jahresrechnung zu minimieren?	<input type="checkbox"/>					
17	Werden implementierte Kontrollen auch durchgeführt?	<input type="checkbox"/>					
18	Wird ein ausgewogenes Mass an präventiven, manuellen und programmierten Kontrollen eingesetzt?	<input type="checkbox"/>					
19	Verstehen die verantwortlichen Personen die Kontrolltätigkeiten?	<input type="checkbox"/>					
20	Sind die Kontrollaktivitäten dokumentiert bzw. besteht ein Nachweis für die Durchführung der Kontrollen (z.B. Visum)?	<input type="checkbox"/>					
Allgemeiner Eindruck/Schlussfolgerungen:							

- 151 Das IKS Frohmatt war gemäss der Stadtschreiberin und dem Alt-Stadtschreiber auf der Ebene Stadtrat nicht bekannt⁶¹. Dies ist insofern nicht erstaunlich, als dies in der organisatorischen Verantwortung der Frohmatt lag.
- 152 Zu erwähnen ist sodann, dass in der Offerte der (damals tätigen) Revisionsgesellschaft vom 11. Mai 2013 (zum Abschluss 2012) die Prüfung der Kernprozesse IKS der Frohmatt mit einem Aufwand von 20h offeriert wurde. Dies war dann auch die Prüfung, bei der gemäss CR seine Falschbuchungen kurz vor der Entdeckung standen.
- 153 Gemäss CR wurde das IKS bei der Frohmatt „gelebt“ (auch wenn es formell nicht abgeschlossen wurde)⁶². Dies ist aufgrund der vorgefundenen Dokumente plausibel; das Thema der Abnahme der IKS-Teilschritte ist im Jahr 2016 in den Protokollen der GL-Sitzungen zu finden. Dass es dennoch zu Umgehung des Gebots von Doppelvisen kam, bezeichnete CR als menschliches Versagen⁶³. Auch das IKS kann umgangen werden; immerhin bietet es jedoch eine weitere Kontrollebene für die Revisionen.

2.2 IKS Ebene Stadtrat

- 154 Die IKS auf der Ebene Stadtrat wurde im Jahre 2013 formell eingeführt⁶⁴, mit Ausnahme der Werke und der Frohmatt⁶⁵. Wie bevorstehend aufgezeigt, hat die Frohmatt diesbezüglich ein eigenes Projekt verfolgt. Der heutige Leiter Finanzen führte an, dass er das IKS bei seinem Stellenantritt «klinisch tot» vorgefunden hätte. Infolge fehlender Ressourcen und aus Zeitgründen seien sie aber noch nicht weiter⁶⁶. Dem steht gegenüber, dass etwa der Revisionsbericht zur städtischen Jahresrechnung (exkl. Frohmatt) vom 10. April 2019 festhält: «Ein formalisiertes internes Kontrollsystem (Dokumentation der wesentlichen Prozesse für die Erstellung der Jahresrechnung, periodische Kontrollen mit Reporting an die Vorsteherschaft) wurde für die Stadt Wädenswil (exkl. Frohmatt und Werke) erstellt. Eine Prüfung der Existenz des IKS nach dem Prüfungsstandard 890 wurde nicht vorgenommen.» Vergleichbare Formulierungen finden sich in den vorangehenden Revisionsberichten 2013-2018.
- 155 Dies deckt sich mit der Aussage der Sozialvorsteherin AF, wonach IKS beim Stadtrat kein Thema war bzw. als sie es im Jahre 2021 für die Frohmatt initiieren wollte, sei sie von der

⁶¹ Protokoll Befragung ER vom 23. November 2022, Ziff. 21; Protokoll Befragung HK vom 23. November 2022, Ziff. 24 ff.

⁶² Dazu führte CR in seiner Stellungnahme vom 6. Juli 2023 an, dass er diesbezüglich den Leiter Administration mehrfach zum Projektabschluss aufgefordert hatte in den Zielvereinbarungen. Es stellt sich dann die Frage, wieso das Projekt über all die Jahre nicht beendet wurde und weshalb CR hierbei nicht vehementer auf dem Abschluss bestanden hatte.

⁶³ Protokoll Befragung CR vom 22. November 2022, Ziff. 49 ff.

⁶⁴ GRPK: Bericht und Antrag zur Rechnung 2013 und zum Geschäftsbericht 2013 der Politischen Gemeinde Wädenswil.

⁶⁵ Protokoll Befragung SM vom 9. Dezember 2022, Ziff. 29.

⁶⁶ Protokoll Befragung SM vom 9. Dezember 2022, Ziff. 29.

Stadt gestoppt worden, es müsse über alle Abteilungen hinweg gleichmässig erfolgen⁶⁷. Andere Mitglieder des Stadtrates führten an, dass IKS im Stadtrat ein Thema gewesen sei⁶⁸. Die meisten befragten Mitglieder des Stadtrates können sich jedoch an keine derartigen Diskussionen erinnern.

2.3 IKS als Thema der GRPK

156 Nach einem für die Frohmatt zuständigen Mitglied der GRPK war die IKS kein ihn betreffendes Thema⁶⁹. Ein anderes Mitglied kann sich an Präsentationen des früheren Leiters der Finanzverwaltung erinnern, doch wisse er nicht, wie das Projekt auf der Stadtebene weiter verlaufen sei. Er habe den Eindruck erhalten, es sei versandet⁷⁰. Tatsächlich findet sich bei den Unterlagen die Präsentation des damaligen Leiters Finanzen «IKS-Update Stadt Wädenswil GRPK-Sitzung 18.06.2015», welche jedoch die vorliegende Thematik und die Frohmatt nicht anspricht. Immerhin wird festgehalten, dass das abteilungsinterne Controlling der Finanzen nicht delegierbar sei. Bereits im Jahre 2013 hat ein externer Berater die GRPK ähnlich über das Projekt orientiert⁷¹.

157 Allerdings war ein abteilungsübergreifendes Controlling bereits 2010 Thema eines GRPK-Postulats gewesen (16.13.10). Auf dieses hat der Stadtrat am 15. Juni 2010 u.a. mit dem Hinweis auf die Implementierung eines IKS durch den neuen Leiter der Finanzen geantwortet.

2.4 Wertung zum Stand und Wirksamkeit IKS

158 Das IKS wurde bei der Frohmatt bereits früh thematisiert und auch partiell eingesetzt. Es macht den Anschein, dass dessen Implementierung zum Teil weiter vorangetrieben bzw. konkreter umgesetzt wurde als in den übrigen Teilen der Stadtverwaltung. Jedenfalls liegen diverse Dokumente vor, welche eine Umsetzung belegen, insbesondere auch bezüglich der Anforderungen an das Doppelvisum, das 4-Augen-Prinzip und die Kontrolle der Kreditorenzahlungen. So ist etwa der Stand des IKS auch verschiedene Male in den Protokollen der Mitarbeitergespräche zu finden. Die interne Dokumentation zeigt, dass die Betrugsproblematik bei Rechnungen Dritter genügend klar auf dem Tisch der Frohmatt-Verantwortlichen lag.

159 Die Dokumentation zeigt weiter, dass mit dem partiell bereits angewandten IKS keine neue Ebene der Kontrolle eingeführt wurde und dies auch nicht beabsichtigt war. Die Kontrollen

⁶⁷ Protokoll Befragung AF vom 14. Dezember 2022, Ziff. 33; ebenso Protokoll Befragung WM vom 12. Dezember 2022, Ziff. 31.

⁶⁸ Protokoll Befragung HH vom 9. Dezember 2022, Ziff. 25.

⁶⁹ Protokoll Befragung PR vom 20. Dezember 2022, Ziff. 13.

⁷⁰ Protokoll Befragung CZ vom 20. Dezember 2022, Ziff. 25.

⁷¹ Ersteinführung IKS: Update GRPK vom 29. August 2013.

sollten weiterhin «in house» stattfinden; die Unterlagen lassen hier keinen anderen Schluss zu. Wurden die bisherigen, unmissverständlichen Vorschriften für die Rechnungskontrolle intern nicht umgesetzt, so ist nicht anzunehmen, dass sich dies mit einem ausgebauten IKS geändert hätte. Es wäre ein neues, hochentwickeltes Instrument einer (vermeintlichen) Kontrolle hinzugekommen; die Problematik der Manipulation der Kreditorenrechnungen wäre damit jedoch nicht verschwunden.

- 160 Dies zeigt das Beispiel des vorerwähnten Kontrollinstruments vom März 2014, welches die Selbstkontrolle («Selbstbeurteilung») eindrücklich gerade im vorliegend problematischen Bereich aufzeigt:



Kontrollmassnahmen

Jährliche Selbstbeurteilung durch Geschäftsführer und Verantwortlicher QS

Nr.	Fragen	Bewertung					Feststellung
Kontrollen auf Unternehmensebene:		erfüllt zu: 0% 25% 50% 75% 100%					
1	Führt der Geschäftsführer/Geschäftsleitung Abweichungsanalysen und Abstimmungen durch (Managementkontrolle)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2	Sind die Abweichungen dokumentiert und werden diese analysiert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
3	Sind angeordnete Korrekturmassnahmen von rapportierten Schwachstellen dokumentiert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4	Ist die Funktionstrennung angemessen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
5	Besteht eine Beschreibung der Funktionstrennung (z.B. personelle Trennung von Transaktion und Verbuchung, von Handlung und Überprüfung)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
6	Besteht das 4-Augen-Prinzip bei grösseren Transaktionsvolumina?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

3. Eingrenzung der Verantwortlichkeiten

- 161 Nachfolgend sind die Verantwortlichkeiten aufzuzeigen. Dabei ist nicht auf die Verantwortlichkeit von CR einzugehen, dessen Pflichtverletzungen (insbesondere die Nichtumsetzung des Doppelvisums und der intern vorgesehenen Prüfungen der Kreditorenrechnungen) primär den Schaden verursachten. Dabei ist zu beachten, dass Verantwortlichkeiten erst entstehen, wenn die korrekte Wahrnehmung der Aufsicht und Kontrolle die vorliegenden Ereignisse gänzlich oder zumindest in einzelnen Aspekten mit überwiegender Wahrscheinlichkeit hätte verhindern können. Weiter ist zu berücksichtigen, dass je entfernter die Aufsicht und Kontrolle, desto grösser der Spielraum für deren Handhabung ist und dieser auch situativ zu beurteilen ist. Wo etwa die Kontrolle der Rechnungen materiell und formeller auf dem Weg des Doppelvisums vorgeschrieben ist, ist der Spielraum marginal im Vergleich zur Rechnungskontrolle der GRPK, die gar nicht die Ressourcen für eine Detailprüfung hat.
- 162 Somit ist auch die Verantwortung in diesem Sinn abzugrenzen von den Lehren und Konsequenzen aus den vorliegenden Vorgängen. Die hier aufgezeigten Schwachstellen heissen noch nicht, dass die Verantwortung in der Vergangenheit nicht adäquat wahrgenommen

wurde, sondern (nur), wo Verbesserungsbedarf besteht, also welche Mittel zur Vermeidung von Wiederholungen solcher Vorgänge empfohlen werden.

163 Nachfolgend geht es um Aufsichts- und Kontrollaufgaben von:

3.1 Frohmatt-Personal

164 Eine klare Verantwortlichkeit ist dort festzustellen, wo es um die Prüfung und Freigabe der Rechnungen Dritter ging. Die hierfür bei der Frohmatt tätigen Personen waren dienstrechtlich verpflichtet, die Rechnungen hinsichtlich der Bestellgrundlage (Auftrag) und Korrektheit der Berechnung zu prüfen, dies mittels eines Doppelvisums. Die Ausführungen zum IKS zeigen, dass hierzu klare Vorgaben und Abläufe bestanden. Die Verfehlungen betrafen vorliegend nicht vereinzelt Rechnungen, sondern jährlich Dutzende. Die in Massen fehlerhafte Abwicklung konnte nicht unbemerkt bleiben.

165 Der Leiter Administration führte gemäss seinem Stellenbeschrieb vom 26. Oktober 2016 das interne Controlling, das IKS sowie die Finanzen. Er war konkret mit dem Zweitvisum bei Kreditorenrechnungen beauftragt; dies schloss die materielle Prüfung der Rechnung ein.

166 Die Untersuchung hat gezeigt, dass diese Kontrolle in anderen Bereichen (Pflege, Gastronomie und Medikamente) ausserhalb der hier betroffenen Administration wahrgenommen wurde und als selbstverständlich galt.

167 Sodann wurde das an die FAKVZK gewährte Darlehen von total CHF 500'000 von CR und einer zweiten Person aus dem Kreis der Frohmatt-Angestellten unterzeichnet. Dieser zweiten Person (welche im Bereich der Buchhaltung Frohmatt tätig war) musste bekannt sein, dass damit die Finanzkompetenzen von CR bzw. der Frohmatt deutlich überschritten wurden⁷².

168 Im finanziellen Bereich fehlte eine Frohmatt-interne, unabhängige Kontrolle. Diese Aufgabe ist von der städtischen Ordnung jedoch nicht vorgesehen und wird für die übrigen Teile der Stadtverwaltung von der Finanzabteilung wahrgenommen.

169 Eine Verantwortlichkeit ist auch bei den für das Personalwesen zuständigen Personen zu lokalisieren. CR hat in zwei Fällen ad hoc Personal ohne entsprechende Anstellungsverträge anstellen lassen; dieses wurde bar ausbezahlt. Die Nichteinhaltung der Anstellungsformalitäten hätte kontrolliert werden müssen; im Bedarfsfall hätten sich die HR-Verantwortlichen mit dem Stadtschreiber bzw. der Stadtschreiberin in Verbindung setzen müssen.

170 Gleiches gilt m.E. dort, wo in einem erhöhten Mass Coaching-Massnahmen eingesetzt wurden. Diese hätten im Rahmen eines Budgets vorgesehen sein müssen und wären auch die städtische Weiterbildungsordnung einzugliedern. Es ist nicht ersichtlich, dass die HR-

⁷² Art. 35 Geschäftsreglement Stadtrat.

Abteilung ein Weiterbildungs-Curriculum kreiert hätte und auch sonst in den Einsatz der Coaching-Massnahmen lenkend eingebunden war. Auch hier wäre im Zweifelsfall ein Kontakt mit dem Stadtschreiber bzw. der Stadtschreiberin angebracht gewesen.

- 171 Nicht systematisch kontrolliert wurden die Abwesenheiten und Arbeitszeiten von CR. Auch dies wäre Aufgabe der HR-Abteilung gewesen. Ebenso die Frage, ob CR für seine Tätigkeit bei der FAKVZK eine Bewilligung eingeholt hatte. Diese hätte im, von der HR zu führenden, Personaldossier abgelegt sein müssen.
- 172 Sodann hat die Untersuchung aufgezeigt, dass die Rechnungsmanipulationen seitens CR dem Personal der Frohmatt unbekannt waren. CR hat die Loyalität des Personals bzw. deren Abhängigkeit und Treuseligkeit ausgenützt. Dies insbesondere im Verhältnis zum Leiter Administration, den er seit seiner Zeit als Lehrling kannte. Behilflich waren CR hierbei die entstandenen privat-freundschaftlichen Beziehungen.
- 173 Bemerkenswert ist sodann, dass praktisch alle Befragten aus dem Kreis des Frohmatt-Personals von den Ortsabwesenheiten und den besonderen Arbeitszeiten von CR wussten, niemand jedoch dies gegenüber Dritten monierte oder zumindest thematisierte. Einzelne waren der Auffassung, dass die zuständigen Sozialvorsteherinnen hiervon gewusst und dies gebilligt hätten. Allerdings ist festzuhalten, dass der Bezirksrat dies in seinem Beschluss vom 17. Mai 2023 nicht zur Aufgabe des CR unterstellten Personals, sondern der städtischen Aufsicht über die Führung der Frohmatt erklärte. Diese rein rechtlich (und vor diesem Hintergrund vertretbare) Betrachtungsweise kann jedoch nicht erklären, dass die auffällige Arbeitsweise allein den Kreisen der Frohmatt bekannt blieb und erscheint als ein weiterer Beleg für die In-sich-Geschlossenheit der Frohmatt.

3.2 Sozialvorsteherinnen

- 174 Den in der hier interessierenden Periode verantwortlichen Sozialvorsteherinnen kamen keine spezifischen, im Detail geregelten Funktionen zu. Wie einleitend dargestellt, leitet sich deren Verantwortung aus der Funktion des Stadtrates ab, für den sie im Delegationsmodus u.a. für die Frohmatt zuständig waren. Insofern waren sie für die politische Leitung der Frohmatt zuständig, was die Begleitung wichtiger Projekte, strategischer Entscheidungen, Antragstellung im Stadtrat, Vorbereitung der Abschlüsse und Budgetanträge, den Verkehr mit der GRPK und weiteren Behörden sowie die Mitwirkung an den Leistungsbeurteilungen des Geschäftsleiters und weiteren Personalgeschäften auf der Ebene des Stadtrates.
- 175 Die Verantwortlichkeit der Sozialvorsteherinnen ist nicht nur unter dem Blickwinkel ihrer Aufgaben und Pflichten zu klären, sondern auch unter dem Aspekt, welche Vorgehensweise CR gewählt hat und ob diese durch die Sozialvorsteherinnen hätte vermieden oder erkannt werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es nicht Aufgabe der Vorsteherinnen war, Details des Betriebs zu überwachen, die finanztechnische Prüfung des Budgets und der Rechnung vorzunehmen oder die tatsächlichen Abläufe bei der Verbuchung und Rechnungsbegleichung zu prüfen.

- 176 Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Aktenlage bezüglich der Revisionen bis Ende 2012 einerseits zwar lückenhaft ist, aber allein in diesem Zeitraum Hinweise in den Akten auftauchen, welche eine Aufdeckung des Vorgehens von CR erlaubt hätten.
- 177 Ausgangspunkt ist die rechtlich und faktisch vorgegebene Organisation der Frohmatt. Diese wurde als FLAG-Betrieb mit Globalbudget geführt. Das Personalwesen oblag der Frohmatt. Die Rechnungsläufe und die Buchhaltung wurden aufgrund der proprietären Software nicht über die Finanzverwaltung geführt. Bis zum Geschäftsjahr 2012 wurde die Frohmatt (wie sicherlich bereits ab 1997) separat ausserhalb der Revision der Stadtverwaltung revidiert. Die Führung der Geschäftsstelle FAKVZK war schon vor 1998 (Antritt CR als Geschäftsleiter) personell mit der Leitung der Frohmatt verbunden und ging hernach auf CR über. Dieser Rahmen ist einerseits zum Teil rechtlich vorgegeben und hat sich zum anderen historisch-faktisch ergeben. Er kann nicht dem Verantwortungsbereich der Sozialvorsteherinnen zugeordnet werden.
- 178 Sodann ist zu berücksichtigen, dass städtische Vorgaben bestanden, wie die Kreditorenrechnungen zu kontrollieren und zur Zahlung freizugeben sind. Von der Einhaltung dieser Vorschriften durften die Sozialvorsteherinnen ausgehen, insbesondere da die in die Freigaben drei Personen eingebunden waren (oder hätten sein müssen). Dass dieses Vorgehen Schwachstellen aufwies, war nicht ohne weiteres erkennbar.
- 179 CR hat hier eine personelle Entourage um sich gruppiert, welche ihm offensichtlich vertraute. Das oberste Kader wies einen hohen Zusammenhalt auf, wurde von CR gefördert und unterstützt. Dies sind alles Punkte, die CR auch positiv ins Spiel bringen konnte. Umgekehrt nahm CR für sich viele Freiheiten in Anspruch, die für eine Stadtverwaltung fast exotisch anmuten: regelmässige Abwesenheiten im Ausland, lange Mittagspausen und die Installation der FAKVZK in den Räumlichkeiten der Frohmatt mit Nutzung des Frohmattpersonals. Nichts von alledem wurde von den beiden Sozialvorsteherinnen bemerkt. Übereinstimmend wurde vom Frohmatt-Personal dazu in den Befragungen festgehalten, dass die Sozialvorsteherinnen praktisch immer allein mit CR verkehrten. Trotz regelmässigen Aufenthalten der beiden Vorsteherinnen in der Frohmatt entstand offenbar kein regelmässiger Kontakt zu den (weiteren) Mitarbeitenden. Dies kann man mit der strategischen Führung erklären. Doch wurde CR von den Sozialvorsteherinnen arbeitsrechtlich beurteilt und diese waren Teil des Stadtrates als Anstellungsinstanz von CR. Insofern bestand für die Sozialvorsteherinnen durchaus die Verpflichtung, sich näher mit der Betriebs- und insbesondere der Personalführung von CR zu befassen. Allerdings kann hieraus nicht unbedingt abgeleitet werden, dass bei einer engeren Vertrautheit mit der Arbeitsweise von CR die Manipulationen der Kreditorenrechnungen entdeckt worden wären. CR wäre angehalten worden, seine Arbeitszeiten korrekt wahrzunehmen und die Situation mit der FAKVZK wäre bereinigt worden. Letzteres hätte allenfalls gewisse Verbindungen zwischen der Frohmatt und der FAKVZK gekappt und hätte es CR erschwert, sein Vorgehen im selben Mass fortzusetzen. Ebenso erscheint es möglich, dass eine engere Führung von CR durch die Sozialvorsteherinnen dem Kader mehr

Rückhalt gegeben hätte, auf einer korrekten Kontrolle der Kreditorenrechnungen zu beharren. All dies ist zwar nicht ausgeschlossen, bleibt jedoch sehr spekulativ.

- 180 Eine spezifischere Verantwortung besteht prima vista bezüglich der Revisionen. Diese fanden (spätestens) ab 1997 bis Ende 2012 separiert von den städtischen Revisionen statt; ab 2013 wurden die Revisionen in die städtischen Revisionen integriert und wurden die Revisionsberichte dem Stadtrat zugeleitet. Anders war es bis Ende 2012: CR fand bei Amtsantritt bereits die eingesetzte und bis 2012 unverändert tätige Revisionsgesellschaft vor. Aus den Unterlagen geht hervor, dass die Revisionsgesellschaft jeweils direkt mit CR verkehrte, ihre Berichte und Management Letter ohne cc an die Sozialvorsteherin versandte und allenfalls auch Vorbesprechungen der Revisionen ohne die politische Vorsteherschaft durchführte.
- 181 Aus dieser Periode ist die folgende Passage aus dem Management Letter vom 24. April 2012 auffällig, wobei gemäss Einleitung zu diesem Schreiben es um Punkte geht, die im Rahmen der Schlussrevision besprochen wurden:

FAK-Darlehensverträge

Die Prüfung der FAK-Darlehen hat ergeben, dass unsere Empfehlung vom Vorjahr, den Zinssatz von 10% auf 4%, zu reduzieren umgesetzt wurde. Während der Prüfung haben wir festgestellt, dass die FAK-Darlehensverträge auf der Schuldner- als auch auf der Gläubigerseite vom Geschäftsführer Herr Rentsch unterschrieben werden. Wir empfehlen, dass Herr Rentsch den Vertrag nur für eine Partei unterzeichnet, um Interessenkonflikte zu vermeiden.

- 182 Ersichtlich ist, dass das Darlehen schon im Vorjahr bestand, es dazu (eine nicht in den Akten liegende) Empfehlung gibt und eine Interessenskollision von CR thematisiert wird. Nicht erwähnt wird, auf welcher Grundlage ein städtischer Betrieb überhaupt ein Darlehen gibt und inwiefern CR überhaupt die Finanzkompetenz zur Darlehensgewährung besass und inwieweit diese Teil des Globalbudgets hätte sein können.
- 183 Die in jener Periode zuständige Sozialvorsteherin bestätigte, dass sie die entsprechenden Berichte nicht sah und ihr diese nicht vorgelegt wurden⁷³. Auch den Management Letter hat sie nicht gesehen und führte dazu an, dass sie hier sicherlich interveniert hätte. In Ihrer Befragung führte sie an, dass sie zu den Schlussbesprechungen jeweils eingeladen worden sei:

Ich fand die Schlussbesprechungen mit dem Revisor, zu denen ich mehr der Form halber eingeladen wurde, eher als eine vorbereitete Veranstaltung, bei der grosse Eintracht zwischen Hr. Rentsch und der Revisionsgesellschaft herrschte. Mir stiess dies sehr auf, dass die Revisionsgesellschaft mit dem hohen finanziellen Einsatz überhaupt nichts fand. Mir wurde etwas vorgespielt und ich fand sogar, die Sitzung sei überflüssig, was ich sonst nie hatte.

⁷³ E-Mail vom 8. und 10. März 2023.

184 Auf meine Rückfrage hat sie zum Ablauf festgehalten:

Bei den «Showsitzungen» mit dem Schlussbericht der Revisionsstelle wurde mir wohl schon ein Schlusspapier vorgelegt, das ich meines Wissens auch unterschrieben habe, in dem aber sicher keine starken Auffälligkeiten drin waren, ausser man hätte mich zum schnellen Unterschreiben gedrängt, mir gesagt, dass alles sehr gut und die kleinen Details selbstverständlich sofort behoben würden... Sonst hätte ich sofort den Stadtschreiber, (XXX), kontaktiert oder den Stadtrat Finanzen darauf aufmerksam gemacht. Diese Schlussberichte müssten noch vorhanden sein.

185 Man kann ihr nun allenfalls vorhalten, dass sie hier aufgrund ihres Eindrucks, die Sitzungen würden wenig Sinn machen, hätte intervenieren müssen. Damit würde jedoch eine ex-post-Beurteilung eingeführt, da der fehlende Nutzen der Besprechungen sich durchaus auch daraus ableiten lässt, dass die damalige Sozialvorsteherin von einer gut aufbereiteten Rechnungsprüfung ausging und zum Ergebnis nichts Entscheidendes beitragen konnte. Jedenfalls kann man ihr nicht vorhalten, dass sie nicht nach einem Management Letter nachfragte, von dessen Existenz sie nichts wusste (dazu nachfolgend).

186 Auf meine Rückfrage hat CR sich zum Revisionsablauf geäussert, wobei er angesichts der seither verstrichenen Dauer sich nicht an Details erinnern konnte: Der Management Letter wurde nicht an die Sozialvorsteherin weitergeleitet. Ob es weitere Management Letters gab, daran kann sich CR nicht erinnern⁷⁴. Die Revisionsberichte wurden an CR versandt. Er hat diese anschliessend der Stadtverwaltung, Abteilung Finanzen, weitergeleitet. Ob die Sozialvorsteherin an der Besprechung der Jahresrechnungen 2012 anwesend war, daran kann sich CR nicht erinnern. Das Darlehen Frohmann – FAKVZK sei dort jedoch besprochen worden. Wie die Revisionsgesellschaft die Grundlage des Darlehens beurteilt hätte, könne CR nicht beurteilen. Die GRPK habe mit CR in der Regel Gespräche geführt, ab und zu habe sie Einsicht in einen Beleg verlangt. Die Revisionen ab dem Geschäftsjahr 2013 liefen über den Stellvertreter von CR⁷⁵.

187 Es gibt somit Unklarheiten, ob der Management Letter mit der Sozialvorsteherin überhaupt je besprochen wurde. Nach CR war sie nicht in Kenntnis des Management Letter. Nach rund 10 Jahren können diese Unklarheiten auch nicht mehr geklärt werden; auch konnte auch kein unterschriebenes Exemplar des Schlussberichts gefunden werden, was jedoch nicht heisst, dass es keines gäbe.

188 Im Revisionsbericht 2012 findet sich sodann – als weitere Auffälligkeit - folgende Aufstellung der Aktiva:

⁷⁴ Mangels Mitwirkung der Revisionsgesellschaft konnte dies auch von deren Seite nicht in Erfahrung gebracht werden. Aus den Unterlagen des Jahres 2012 geht hervor, dass für das Jahr 2012 kein Management Letter erstellt wurde. Es werde von der Schlussbesprechung eine Aktennotiz erstellt, die jedoch in den seitens der Revisionsgesellschaft zugestellten Akten fehlt.

⁷⁵ Dieser konnte ebenfalls nicht befragt werden.

Bilanz per 31. Dezember	2012	2011
	CHF	CHF
AKTIVEN		
Umlaufvermögen		
Kassa	9,511.30	11,484.05
Post	50,457.50	43,543.70
Bewohnerdepot	863,801.96	517,392.91
Patientendebitoren	1,211,963.88	1,203,134.85
Delkredere	-30,000.00	0.00
Übrige Debitoren	281,091.78	873,057.06
Vorräte	136,401.40	129,368.76
Transitorische Aktiven	460,701.05	343,062.61
Sachanlagen	418,981.39	475,291.35
Aufwandüberschuss Krankenhaus	2,013,368.85	866,142.51
Aufwandüberschuss Altersheim	1,615,790.50	1,160,700.46
	<u>7,032,069.61</u>	<u>5,623,178.26</u>

- 189 Auffällig ist der Abbau der übrigen Debitoren im Jahre 2012 von CHF 873'057.06 auf CHF 281'091.78. Es findet sich dazu weder im Revisionsbericht etwas noch sonst eine schriftliche Notiz, was der Hintergrund sei. Es handelt sich doch um eine ins Auge springende, substanzielle Reduktion der im Jahre 2011 ausgewiesenen Aktiva, die grossteils auf die Rückzahlung des erwähnten Darlehens zurück geht. Es entsteht hier der Eindruck, dass die Revisionsstelle ihrerseits diesen Punkt übersehen hat, aber auch die Sozialvorsteherin sich nicht genügend mit der Bilanz befasste – zumindest diesen Teil hätte sie beachten müssen.
- 190 Dabei ist ein Blick auf die gesetzliche Regelung zu werfen. Seit dem 1. Januar 2009 galten für Revisionen auf Gemeindeebene die Regelungen von §§ 34 ff. der Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH). Dabei sind u.a. folgende Regelungen von Interesse:
- Der Entscheid, eine Prüfstelle einzusetzen, deren Bezeichnung sowie die Festlegung des Prüfungsgegenstands erfordern bei Gemeinden übereinstimmende Beschlüsse der Vorsteherschaft und der Rechnungsprüfungskommission.
 - Durch die Revisionsstelle zu prüfen ist, ob die Rechnungsführung und die Rechnungslegung den gesetzlichen Vorschriften sowie den Regelungen der geprüften Organisation entsprechen.
 - Die finanztechnische Prüfung erfolgt gemäss den allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen.
 - Die Leiterin oder der Leiter der finanztechnischen Prüfung erstattet der Vorsteherschaft der Gemeinde umfassend Bericht über die Durchführung und das Ergebnis der Prüfung.
 - Werden anlässlich der finanztechnischen Prüfung Verstösse gegen gesetzliche Vorschriften oder gegen Regelungen der geprüften Organisation festgestellt, meldet dies die Leiterin oder der Leiter der Prüfung schriftlich der Vorsteherschaft.
 - Sie oder er erstattet der Rechnungsprüfungskommission der Gemeinde Kurzbericht mit folgenden Angaben:

- 1. Zusammenfassung des Prüfungsergebnisses,
- 2. Stellungnahme zum Prüfungsergebnis, bei Jahresrechnungen eine
- Empfehlung zur Genehmigung oder Nichtgenehmigung,
- 3. Angaben zur Person, welche die Prüfung geleitet hat, und zu deren fachlicher Befähigung,
- 4. Angaben zur Unabhängigkeit nach § 34 c.

191 Trotz Recherchen konnte eine Beauftragung der Revisionsstelle für die Jahre 2011/2012 vorliegend nicht gefunden werden. Ebenso ist nirgends ersichtlich, dass die Revisionsstelle die in der Verordnung verlangte «umfassende» Orientierung des Stadtrates vorgenommen hätte. Der an CR gerichtete Management Letter weist in eine andere Richtung; orientiert wurde allem Anschein nach allein CR. Auch in der Offerte der Revisionsgesellschaft vom 11. April 2013 ist einzig das Gespräch mit dem Geschäftsführer vorgesehen. Weder die Sozialvorsteherin noch der als Adressat vorgesehene Stadtrat haben jedoch diese umfassende Berichterstattung verlangt, soweit ersichtlich.

192 Es stellt sich die Frage, ob bei einer korrekt verlaufenden Orientierung der Sozialvorsteherin bzw. des Stadtrates durch die Revisionsstelle das Vorgehen von CR hätte entdeckt werden können. Der Hinweis auf das seitens der Frohmatt an die FAKVZK gewährte Darlehen ist im Management Letter deutlich enthalten. Ebenso der Hinweis auf eine ein Jahr zuvor gemachte Beanstandung zur doch sehr ungewöhnlichen Höhe des Darlehenszinses von 10%. Beides hätte mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zur Vorlage der Darlehensverträge, zu weiteren Nachfragen und allenfalls auch zu Kontakten mit dem FAKVZK-Vorstand geführt. Auch wenn man hierüber letztlich nur spekulieren kann, so wäre eine Aufdeckung des Vorgehens von CR im Jahre 2013 möglich gewesen. Entlastend muss man jedoch ins Feld führen, dass nicht einmal die (fachkundige) Revisionsstelle dem nachging oder sich diese mit den Erklärungen von CR zufriedengab; es ist möglich, dass CR der Revisionsstelle eine genügende Erklärung für die Vorgänge gab und diese auch die Sozialvorsteherin von weiteren Abklärungen abgehalten hätten. Letztlich kann hierzu nicht mehr als gemutmasst werden; jedoch kann man der damals zuständigen Sozialvorsteherin nicht den Vorwurf machen, dass sie nicht nach einem ihr unbekanntem Management Letter nachfragte. Soweit es überhaupt noch nachvollzogen werden kann, konnte sie davon ausgehen, dass die Besprechung des Schlussberichts und dessen Vorlage für eine umfassende Orientierung genügte.

193 Allerdings hätte in der vorstehend aufgeführten Bilanz (Rz. 188) der massive Abbau der Debitoren vom Jahr 2011 auf das Jahr 2012 auffallen müssen. Dies fiel jedoch offensichtlich nicht der (fachkundigen) Revisionsstelle auf, ebensowenig der städtischen Finanzverwaltung. Hierbei ist auf die Funktion des Darlehens einzugehen, wie sie CR in seiner Befragung dargestellt hat: «Formell gab Frohmatt ein Darlehen an die FAK, das allerdings dort nicht in der Buchhaltung erschien. Die FAK hat das Darlehen dann gemäss der vertraglichen Regelung zurückbezahlt. (...) Die Frohmatt wurde nicht geschädigt. Frohmatt erhielt sogar einen mehr als üblich hohen Darlehenszins. Mit dem Darlehen wurden meine früheren Entnahmen bei der FAK vorübergehend für den Jahresabschluss gedeckt.»

- 194 Es ist davon auszugehen, dass bei einer Kontaktnahme der Sozialvorsteherin oder des Stadtrates mit der FAKVZK diese Vorgänge entdeckt worden wären aufgrund eines Vergleichs der beiden Buchhaltungen. Aus welchen Gründen die vorstehenden Umstände des Darlehensabbaus von keiner einzigen der einbezogenen Prüfinstanzen (Revisionsstelle, Sozialvorsteherin, Finanzverwaltung, Stadtrat und GRPK) erkannt wurden, ist nach dem Ergebnis der Untersuchung nicht mehr zu eruieren. Ein möglicher Grund kann nach meiner Einschätzung darin liegen, dass sich die Kontrollen auf die Einnahmen und Ausgaben fokussierten und ein Abbau der Debitorenpositionen grundsätzlich als positiv angesehen wurde.
- 195 Im Rahmen der Vernehmlassung zum Berichtsentwurf hat die in den Jahren 2011 und 2012 tätige Sozialvorsteherin angeführt, dass sie sich verschiedentlich mit Bedenken zur Amtsführung von CR an den altStadtschreiber gewandt hätte. Dieser hätte sie darauf hingewiesen, dass sie sich ins Operative einmische, wofür sie nicht zuständig sei. Der altStadtschreiber hat hierzu angeführt⁷⁶, dass er eine generelle Bemerkung zur Abgrenzung von Operativem und Strategischem gemacht habe, wenn sich die Sozialvorsteherin zu fest um den operativen Bereich gekümmert habe. Es sei tatsächlich ab und zu um die Frohmatt gemunkelt worden; er habe jedoch keinen Zugang zum deren Personalakten und zur Zeiterfassung gehabt. Hätte die Sozialvorsteherin es mit ihren Bedenken ernst gemeint, so hätte sie ihn konkret um Unterstützung angehen können. Bei ihr sei jedoch latent immer eine «gewisse Angst spürbar gewesen, CR könnte kündigen, was im Betrieb, insbesondere unter den Bewohnenden, Unruhe auslösen könnte und dies dann gar medial aufbereitet würde. Zur damaligen Zeit wurden in den Medien verschiedene Unregelmässigkeiten in gleichartigen Betrieben» berichtet.
- 196 Welche der Darstellungen nunmehr korrekt ist, lässt sich nicht mehr eruieren. Diese stimmen jedoch insofern überein, als dass das Thema der stadträtlichen Aufsichtsfunktion Gegenstand der Gespräche war. Dies ist ein strukturelles Problem, das in vielen Gemeinden und Städten ähnlich anzutreffen ist. Die departementale Aufsicht stösst an Grenzen, wo sie auf eine starke und eine gewisse Autonomie geniessende Verwaltungseinheit trifft. Dennoch darf nicht übersehen werden, dass die Grenzziehung keiner scharfen Linie folgt und auch der rechtlichen Regelung unbekannt ist. Wenn somit im operativen Bereich gehäuft Probleme zu beobachten sind, so greift die departementale Verantwortung der politischen Führung (siehe dazu nachfolgend Rz. 259).

3.3 Stadtrat

- 197 Dem Stadtrat obliegt die Leitung der städtischen Administration und Dienste. Dabei kann er – wie vorliegend geschehen und im Kanton Zürich auch üblich – das Delegationsmodell wählen. Der Stadtrat ist zuständig für den Gesetzesvollzug, die Rechtssetzung und Ausgaben gemäss den einzelnen Vorschriften der GO. Er führt die Oberaufsicht über die Verwaltung ist u.a. für die Abnahme der Jahresrechnung und der Spezialrechnungen zuständig.

⁷⁶ E-Mail vom 27. April 2023.

- 198 In diesem Umfang ist er auch für die interne Organisation der Stadtverwaltung zuständig und verantwortlich. Der Frohmatt wurde im Bereich des Personalwesens weitgehende Selbständigkeit zugewiesen. Bezüglich des Finanz- und Buchhaltungswesens ist dies rechtlich so nicht vorgesehen, doch ergab sich eine Abkoppelung aus den inkompatiblen Finanzverwaltungsprogrammen. So wurde der Stadtrat nur mit Sammelpositionen aus den Abschlüssen bedient. Daneben hat sich der Stadtrat quartals- oder semesterweise die Betriebskennzahlen vorlegen und durch CR erläutern lassen. Dies ist sicherlich eine der wichtigsten Massnahmen der laufenden Betriebsbeaufsichtigung.
- 199 Bezüglich der internen Kontrolle konnte der Stadtrat darauf vertrauen, dass die Vorschrift der Doppelkontrolle eingehalten wird und die Revisionen allfällige Verstösse entdeckt und meldet. Es gab keine Anzeichen, dass dieses System nicht funktioniert. Rückblickend könnte man dem Stadtrat vorhalten, dass er die Schwachstelle in der Kontrolle nicht erkannte und keine spezifischen Kontrollen anordnete. Nach meiner Einschätzung würde man damit beim Stadtrat jedoch einen zu strengen Masstab anlegen, da diese Schwachstelle so nicht ohne Weiteres erkennbar war. Die Schwachstelle lag nicht in der Anordnung der Doppelkontrolle, die ja vorhanden war und auch Teil der Revisionen bildet. Die Schwachstelle bestand im Aufbau einer ihm voll vertrauenden Entourage durch CR, welche erst die Doppelkontrollen aushebelte. Für die Zukunft sollte der Stadtrat prüfen, wie er die ihm obliegende Aufsicht über die Frohmatt mit deren besserer Integration in die «Betriebsinnereien» wahrnehmen kann.
- 200 Ein anderer Punkt ist jedoch der Verkehr mit der Revisionsstelle. Wie aufgezeigt, hätte die Revisionsstelle direkt dem Stadtrat oder der Sozialvorsteherin rapportieren sollen. Der Stadtrat hätte dies bei der Delegation an die Sozialvorsteherschaft regeln sollen. Wie die Untersuchung zeigt, verlief die Revision weitgehend auf der Ebene Frohmatt-Leitung – Revisionsstelle (bis Ende 2012). Nachdem gegenüber der Revisionsstelle die Frohmatt mit CR an der Spitze als Besteller auftrat, hätte der Stadtrat Vorgaben machen müssen, wie die Revisionsstelle berichten soll und hätte auch ein ungefiltertes Gespräch über heikle Punkte verlangen müssen, dies als allgemeine Vorgabe an die Vorsteherschaft. Es fehlte der meines Erachtens zwingende Kontakt zwischen der Revisionsstelle und dem Stadtrat. Aber auch dies ist eine ex-post-Betrachtung. Der Stadtrat könnte zu seiner Entlastung anführen, dass die Abläufe so eingerichtet waren, dass er auf die Vollständigkeit der Hinweise der Revisionsstelle hat vertrauen dürfen und er davon ausgehen durfte, dass die Sozialvorsteherin bei ihren Besprechungen mit der Revisionsstelle solche auch bei Bedarf Hinweise auf kritische Punkte erhalten hätte.

3.4 Stadtschreiber / Stadtschreiberin

- 201 Die Rolle und Funktion des/der Stadtschreibers / Stadtschreiberin ist in der GO und den städtischen Reglementen äusserst dürftig umschrieben. Für den Alt-Stadtschreiber besteht eine Stellenbeschreibung vom 10. September 2012; für die Stadtschreiberin wurde eine solche noch nicht erstellt, sie orientiert sich an der Stellenbeschreibung ihres Vorgängers. Die

Stellenbeschreibung nimmt damit stellvertretend die Funktion einer Regelung in einem stadträtlichen Reglement wahr. Mangels Veröffentlichung der Stellenbeschreibung kann ihr jedoch nur mit einer gewissen Zurückhaltung Wirksamkeit im Verhältnis zu anderen Teilen der Stadtverwaltung zukommen. Dennoch ist grundsätzlich auf der Verbindlichkeit der Stellenbeschreibung auch im externen Verhältnis zu anderen Angestellten der Stadtverwaltung auszugehen.

202 Hier die vorliegend einschlägigen Auszüge aus der Stellenbeschreibung:

- Führen der gesamten Verwaltung als Verwaltungs- und Personalchef sowie Unterstützen des Stadtrats beim Vorbereiten und Vollziehen der Stadtratsgeschäfte.
- Verantwortlich für Kommunikation innerhalb Verwaltung in Bereichen Organisation und Personalleitung der Verwaltung als Verwaltungs- und Personalchef
- Verantwortlich für administrativen Ablauf der Stadtratssitzungen
- Redigieren von Anträgen, Beschlüssen und Korrespondenzen
- Personelle Führung der Verwaltung
- Organisationswesen
- Zuständig für Aus- und Weiterbildung
- Rechtsberatung, insbesondere im Personal- und Gemeinderecht
- Mitarbeitergespräche Durchführung und Begleitung

203 Zu den Unterstellten gehören u.a. Dienststellen der Abteilung Präsidiales.

204 Die Funktion des Stadtschreibers/Stadtschreiberin erscheint in der Organisationsstruktur wenig dankbar; diese konnte(n) zumindest in der Vergangenheit faktisch zum Teil nicht viel bewirken. Zudem macht es den Anschein, dass die Funktion überladen ist bzw. die Personalausstattung fehlt, um alle Aufgaben erfüllen zu können. Der Stadtschreiber/die Stadtschreiberin ist zwar die gesamte städtische Verwaltung zuständig, doch stösst sie vor allem dort an Grenzen, wo eine gewisse Autonomie für Teile der Stadtverwaltung besteht. Dies dann vorliegend um so mehr, als die Frohmatt nicht der Abteilungsleitung unterstand, sondern direkt den Sozialvorsteherinnen.

205 Angesichts dieser relativ grossen Entfernung von der Frohmatt und deren Eigenständigkeit im personellen und finanztechnischen Teil kann man dem Stadtschreiber bzw. der Stadtschreiberin keine Verantwortlichkeit für die Amtspflichtverletzungen von CR zuschreiben.

206 Die Stadtschreiberin hat sodann geschildert, wie sie verschiedene Anläufe für eine Verbesserung ihrer Tätigkeiten unternommen hat, so etwa die Teilnahme an den Mitarbeiterbeurteilungen des Kaders oder die erstmalige Durchführung eines Workshops zwischen dem Stadtrat und den Abteilungsleitenden sowie der Einbezug der Abteilungsleitenden in die Erarbeitung der Legislaturziele. Auch ihr Vorgänger hat aufgezeigt, wie er verschiedentlich bezüglich der Frohmatt auf Grenzen gestossen ist, wenn er gegenüber der Frohmatt Vorgaben machen wollten. Die aktuelle Stadtschreiberin ist in dieser Hinsicht aktiver geworden und hat einen monatlichen «jour fix» eingeführt für Sitzungen mit der Leitung der Frohmatt.

207 Dies sind Schritte in die richtige Richtung, aber auch diese werden die vom Unterzeichner präferierte näheren Kontrollen der Frohmatt durch eine mit der Altersversorgung und dem Heimbetrieb profund vertraute Person nicht ersetzen können.

3.5 Gemeinderat / GRPK

208 Die GRPK nimmt für den Gemeinderat die Prüfung der Rechnungen der städtischen Abteilungen und der Stadt als Ganzes vor (dazu Rz. 39). Die Befragungen haben gezeigt, dass die Aufgabe vornehmlich als Prüfung der Zahlen und Abschlüsse verstanden wird; die Geschäftsführung (etwa Personalbereich oder Leitungsaufgaben) werden als solche nicht eingehender geprüft.

209 Bei den Unterlagen fanden sich einzig Protokolle der Visitationen der GRPK-Mitglieder BG und CL für die Jahre 2010-2012. Diese Protokolle zeigen auf, dass eine sehr eingehende, zum Teil Details betreffende Kontrolle vieler Bereiche der Rechnung vorgenommen wurde und auch zielgerichtete Fragen gestellt wurden. Die Besprechungen fanden mit CR statt. In einem Fall wurde das Protokoll der zuständigen Sozialvorsteherin sowie der Präsidentin der GRPK zugestellt.

210 Dass allerdings auch richtige Fragen mit einem Berg von Informationen regelrecht «ertränkt» werden können, zeigt folgender Auszug aus der Prüfung der Rechnung 2011, wo es um die Aus- und Weiterbildungskosten für das Personal ging – unter diesem Aufwandposten wurden u.a. die von CR manipulierten Kreditorenrechnungen zum Teil verbucht:

867 Büro- und Verwaltungsaufwand

3090.02 Aus- und Weiterbildung

(Frage GRPK) Weshalb liegen die Ausbildungskosten 23 % über dem Vorschlag? Können Sie uns anhand des Kontoblattes die Ausgaben erklären? Welche Aus- und Weiterbildungen wurden in 2011 besucht?

(Antwort CR) Im Konto Aus- und Weiterbildungen sind u.a. auch die Kosten für Reisespesen, Halbtaxabonnemente und Personalanlässe/Personalausflüge verbucht. Bei den Aus- und Weiterbildungen handelt es sich zudem um Kosten für die überbetrieblichen Kurse aller 11 Lernenden. Um den Vorgaben der Gesundheitsdirektion für die Pflege zu genügen, gehen jährlich 2 – 3 Kaderpflegefachfrauen an Tagesweiterbildungen betreffend der korrekten Überprüfung zur Einstufung der Bewohner. Weiter wurden folgende Weiterbildungen getätigt: Berufsbildnerkurs (Voraussetzung, um Lernende betreuen zu können), Workshop neue MwSt, Palliative Care, Intravenöse Therapien, Angst/Wahn/Sucht, Medikamentenlehre, Delegieren – aber richtig, Mitarbeiter führen, Ergänzungsausbildung Küche, Umgang mit Aggressionen usw. Dabei handelte es sich um Tageskurse, Workshops oder Weiterbildungen von 1 – 4 Tagen.

Länger dauernde Aus- und Weiterbildungen wie z.B. Gerontopsych. Pflege und Betreuung, Kinästhetik-Trainerin, Ethische Fallbesprechung, Pflegehelferin SRK, Organisatorin mit eidg. Fachausweis, QM-Coaching für Heime, ergänzende Bildung zur FaGe, HöFa, Lehrgang Teamleiterin, der Leitung

Pflege Gruppe B und Wohngruppe im Altersheim die Managementausbildung, werden mit einem Vertrag schriftlich vereinbart. Das Vorgehen verläuft wie folgt: Anlässlich des jährlichen Mitarbeitergespräches werden sowohl die Zukunftsperspektive als auch das Potenzial des Mitarbeiters gemeinsam besprochen. Daraus resultieren die Ziele für Kompetenzerweiterungen an der angestammten Stelle oder Beförderungen. Damit dies kompetent und erfolgreich wahrgenommen werden kann, verlangt der Betrieb die nötige Ausbildung oder Begleitung während der Ausbildung dazu. Danach kann die Arbeit erfolgreich ausgeführt werden. Die Wirksamkeit und der Nutzen müssen im Alltag sichtbar werden und vor allem beim nächsten Mitarbeitergespräch zur Geltung kommen.

Die Frohmatt hat diesbezüglich in den letzten Jahren viel unternommen. Aus früheren Weiterbildungen sind anschliessend 3 Nachwuchsleute zuerst zum Stellvertretenden Abteilungsleiter und danach zum Abteilungsleiter befördert worden. Einer davon wurde sogar in die Geschäftsleitung aufgenommen.

- 211 Dieses Beispiel zeigt, dass die Kontrollen der GRPK bei vergleichbaren, sich in einem vergleichsweise niederschweligen Bereich abspielenden Vorgängen kein taugliches Mittel sind. Das Informationsgefälle ist derart gross, dass die Rechnungsmanipulationen kaum entdeckt werden können; gleiches gilt für den Aufbau von persönlichen Abhängigkeitsverhältnissen.
- 212 Dies hängt mit den Aufgaben der GRPK im Bereich der Rechnungsprüfung zusammen. Anders als die Revisionsstelle nimmt die GRPK eine finanzpolitische und keine finanztechnische Prüfung vor; sie prüft das Budget und die Jahresrechnung der Gemeinde (finanzrechtliche Zulässigkeit, rechnerische Richtigkeit und finanzielle Angemessenheit). Zudem prüft sie weitere Geschäfte von finanzieller Tragweite, über welche die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament entscheiden, soweit nicht eine andere Kommission dafür zuständig ist. Hierbei fällt dann auf, dass in den Fragen und Bemerkungen, die Einnahmen- und Ausgabe-seite beleuchtet wurden, nicht jedoch etwa die Debitorensituation, welche unter Umständen zu einer Aufdeckung des Darlehens an die FAKVZK geführt hätte (dazu Rz. 193).
- 213 Die GRPK prüft die Jahresrechnung finanzpolitisch auf ihre Übereinstimmung mit dem Budget. Abweichungen bei dem Soll-Ist-Vergleich sollen begründet, finanzrechtlich zulässig, rechnerisch richtig und im umfassenden Sinn finanziell angemessen sein. Als Grundlage für die finanzpolitische Prüfung dient der Prüfbericht der finanztechnischen Prüfstelle.
- 214 Im Bereich des Geschäftsprüfung erfasst ist die Prüfung des Geschäftsberichts, der Geschäftsführung und auch Geschäfte ohne finanzielle Tragweite. Bei Geschäften mit finanzieller Tragweite prüft die GRPK nebst der finanziellen Angemessenheit auch die sachliche Angemessenheit.
- 215 Die Untersuchung hat gezeigt, dass der Geschäftsprüfung bislang kein besonderes Augenmerk zukam. Hierzu hätte u.a. die Organisation der Frohmatt im Rahmen der städtischen Verwaltung und das Personalwesen der Frohmatt gehört. Allerdings erscheint es angesichts

der mit einer gewissen Entfernung durchgeführten Kontrolle sowie den Vorgaben des kommunalen Rechts (gewisse Autonomie der Frohmatt) als wenig wahrscheinlich, dass die Art der Personalführung sowie die internen Kontrollabläufe (die es durchaus der Form nachgab) einer näheren Prüfung hätten unterzogen werden können.

3.6 Revisionsstelle (1997-2012)

216 **Vorbemerkung:** Von besonderem Interesse sind vorliegend die Jahre 2011 und 2012, da für jenen Zeitraum die Akten Hinweise auf mögliche Missstände geben. Die damalige Revisionsstelle hat in ihrer Stellungnahme vom 29. Juni 2023 angeführt, sie sei gar nicht als Revisionsstelle tätig gewesen, sondern als «unabhängige Wirtschaftsprüferin». Dies ist Wortklauberei: Die tatsächlich so benannte «unabhängige Wirtschaftsprüferin» hatte ihre Grundlage in § 140a Abs. 2 altGemeindegesezt⁷⁷. Als solche nahm sie Aufgaben wahr gemäss der Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH) vom 26. September 1984. Die ihr obliegende finanztechnische Prüfung erfolgte «gemäss den allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen»⁷⁸. So spricht auch die gemeinderechtliche Literatur jener Periode von *Revisionsaufträgen an Private*⁷⁹.

217 Wie bereits eingehend dargestellt, konnten die an den (zum Teil mutmasslich) problematischen Revisionen der Jahre 2011 und 2012 tätigen Personen nicht befragt und nur unvollständig Akten der betreffenden Revision beigezogen werden, trotz mehrfachen Ersuchens um vollständige Aktenlieferung. Deshalb muss vor allem auf die Unterlagen abgestellt werden.

218 Immerhin hat CR jedoch festgehalten, dass er bei der Prüfung der Jahresrechnung 2011 oder 2012 seitens des Leiters der Revision zur Rede gestellt worden sei. Auf meine Frage, wie er die fehlenden Kontrollen der Kreditorenrechnungen habe erklären können:

Ich habe es einfach glaubhaft erklärt, der Betrag sei schon in Ordnung. Aber ich kam natürlich ins Schwitzen. Der Hauptrevisor der XX AG, (...), hat mich zu einem Gespräch unter vier Augen gebeten. Dies vermutlich aufgrund der Detailabklärung der Revisorin.

219 In den Revisionsberichten der beiden Jahre findet sich nicht geringste Hinweis hierzu. Ebenso wenig haben die Befragungen ergeben, dass Dritte von diesem Vorgang Kenntnis gehabt hätten. Allerdings kann mangels einer Mitwirkung der Revisionsgesellschaft bzw. der an der Revision Beteiligten nicht von der Richtigkeit der Darstellung ausgegangen werden, auch wenn die Darstellung von CR glaubhaft erscheint.

220 Die konkreten Aufgaben der Revisionsgesellschaft sind in Rz. 190 vorstehend aufgezeigt. Ergänzend ist anzuführen: Es wurde offensichtlich erwartet, dass die Revisionsgesellschaft

⁷⁷ So auch im Bericht der Revisionsstelle vom 11. April 2013 festgehalten.

⁷⁸ § 34 a Abs. 1 VGH.

⁷⁹ Thalmann, Kommentar zum Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 140a Rz. 3.1.

nicht alle Buchhaltungsunterlagen und insbesondere nicht die Rechnungen einzeln prüft. Die für das Jahr 2012 zugestellten Unterlagen zeigen jedoch eine recht detaillierte Prüfung auf, welche jedoch die Prüfung der Kreditoren sowie die Darlehensrückzahlung seitens der FAKVZK nicht beinhaltet.

- 221 Für eine detailliertere Kontrolle können vertiefte Bereichsprüfungen vorgenommen werden. Bezüglich des Prüfungsumfangs liegt eine Offerte der Revisionsgesellschaft für die Prüfung des Geschäftsjahres 2013 vor. Diese geht von einem risikoorientierten Ansatz aus, ohne diesen näher zu spezifizieren. Dieser werde im Verlauf der Revisionsarbeiten konkretisiert. Dies gab der Revisionsgesellschaft einen sehr grossen Spielraum, aus dem sich nicht mit hinreichender Präzision ergibt, was genau unter der Risikobeurteilung zu verstehen ist. Diese kann sich an der finanziellen oder politischen Bedeutung bemessen, jedoch auch am Potenzial an Umgehungsmöglichkeiten. Dabei kann sich die Revisionsgesellschaft je nach Risikoeinschätzung auf Stichproben beschränken⁸⁰.
- 222 Bezüglich dolosen Verhaltens machen die Prüfungsstandards auf das Folgende aufmerksam⁸¹:

Darüber hinaus ist das Risiko, dass der Abschlussprüfer aus dolosen Handlungen des Managements resultierende wesentliche falsche Darstellungen nicht aufdeckt, grösser als das entsprechende Risiko bei dolosen Handlungen von Mitarbeitern, da das Management häufig in der Lage ist, Rechnungslegungsunterlagen direkt oder indirekt zu manipulieren, manipulierte Finanzinformationen vorzulegen oder Kontrollen ausser Kraft zu setzen, mit denen ähnliche dolose Handlungen durch andere Mitarbeiter verhindert werden sollen.

- 223 Das ist mehr oder weniger nichts anderes als die (abstrahierte) Umschreibung des Vorgehens von CR; dennoch beliess es die Revisionsgesellschaft für das Jahr 2012 bei einer Selbstdeklaration von CR, es seien keine dolosen Handlungen entdeckt worden. Gemäss CR wurde die Revisionsgesellschaft auf die fehlenden Details zu den Kreditorenrechnungen aufmerksam; ob dies tatsächlich so zutraf, konnte mangels Mitwirkung der damaligen Prüfer nicht abschliessend geklärt werden. Hätte es sich so zugetragen, so wäre der Prüfer gehalten gewesen, dies auf der angemessenen Verantwortlichkeitsebene bekannt zu geben⁸²; hier wären es die Sozialvorsteherin oder der Stadtrat als Gesamtes gewesen.
- 224 Ob die Revisionsgesellschaft die unvollständigen bzw. nicht prüfbareren Kreditorenrechnungen tatsächlich entdeckt hat, kann im vorliegenden Rahmen und mit den Mitteln der Administrativuntersuchung nicht beantwortet werden. In diesem Rahmen kann immerhin retrospektiv von der Revision nicht verlangt werden, dass sie die Manipulationen der Kreditorenrechnungen hätte erkennen *müssen*. Für diese Einschätzung spricht sodann der Umstand,

⁸⁰ Schweizer Prüfungsstandards (PS), Treuhand-Kammer, Schweizerische Kammer der Wirtschaftsprüfer, Steuerexperten und Treuhandexperten, Fassung 2013, PS 530.

⁸¹ PS 240 Ziff. 7

⁸² PS 240 Ziff. 40 ff.

dass die (von anderen Revisionsgesellschaften durchgeführten) Revision in den Jahren 2014-2022 das unverändert fortgesetzte Vorgehen von CR nicht entdeckten. Auch bei diesen Revisionsgesellschaften war derselbe Prüfungsmassstab verlangt. Dabei ist zu beachten, dass bei den Revisionen immer Schwerpunkte zu setzen sind und es bei den vorliegenden Vorgängen um regelmässige, aber in einem finanziell relativ tiefen Bereich liegende Vorgänge ging. Erst die Kumulation über eine längere Periode führte zu einer höheren Summe. Eine Entdeckung solcher Vorgänge ist vom Zufall abhängig.

- 225 Hingegen hätte die Revisionsgesellschaft nach den gängigen Revisionsstandards den Darlehensvertrag zwischen der Frohmatt und der FAKVZK hinsichtlich dessen Vereinbarkeit mit dem kommunalen Recht prüfen müssen und hätte auch eine entsprechende Meldung an den Stadtrat/Sozialvorsteherin und einen Vermerk in den Bericht aufnehmen müssen. Dies um so mehr, als dass CR als Geschäftsleiter auf beiden Seiten des Darlehensvertrages tätig war und für die Revisionsgesellschaft erkennbar über beträchtliche Manipulationsmöglichkeiten besass. Nach der hier vertretenen Ansicht hätte eine nähere Prüfung des Darlehens mit einer klaren Meldung an die Sozialvorsteherin/Stadtrat mit einiger Wahrscheinlichkeit zu einer Kontaktnahme der Stadt mit der FAKVZK und einer vertieften Prüfung der Buchhaltungen geführt.

3.7 Bezirksrat

- 226 Bei den Akten der Frohmatt abgelegt sind vier Visitationsberichte aus den Jahren 2014 bis 2020. Diese befassen sich jedoch mit den heimspezifischen Fragen, welche die Qualität der Versorgung im Fokus haben. Das Finanzwesen oder die Organisation der Leitung sind hier kein Gegenstand. Die Berichte geben der Frohmatt ein sehr gutes Zeugnis.
- 227 Das Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) äussert sich in § 10 in sehr allgemeiner Weise zur bezirksrätlichen Aufsicht über die Gemeinde. Dem Bezirksrat steht hier ein grosser Ermessensspielraum zu. Die bezirksrätliche Aufsicht erfolgt in der Regel in grösseren Abständen und mit grosser Ferne. Sie ist nicht dazu angelegt, die vorliegend im Kleinen verlaufenden Manipulationen oder gar persönliche Abhängigkeiten in der Heimleitung zu entdecken, sondern beschränkt sich auf die Prüfung, ob die gemeindeinternen Abläufe eingehalten werden, wie etwa die Durchführung von Revisionen. Zwangsläufig muss die bezirksrätliche Prüfung auf vorhandene Abklärungen Dritter abstellen sowie auf eine standardisierte Aktenprüfung.

4. Folgerungen zu den Verantwortlichkeiten

- 228 Klar beantwortet werden kann die Verantwortlichkeit des zuständigen Frohmatt-Personals bezüglich der Kontrolle der Kreditorenrechnungen und der Handlungen von CR:
- Auch wenn der Leiter Administration dazu nicht befragt werden konnte, so haben CR und die damalige Buchhalterin klar festgehalten, dass ihm – ab seiner Funktionsübernahme als Bereichsleiter Administration per 1. Juli 2014 - (mit) die materielle und

formelle Kontrolle der Rechnungen zukam; in seiner Befragung vom 15. Juli 2021 hat der Leiter Administration dies denn auch so bereits festgehalten. Er sei jedoch nicht in der Lage gewesen, das zu prüfen. Er habe es unterlassen, es der Sozialvorsteherin oder der Stadtschreiberin zu melden⁸³. Eine entsprechende Zuständigkeit ergibt sich sodann auch hinsichtlich der Einhaltung der internen IKS-Vorschriften und der Aufsicht über die Finanzen aus dessen Stellebeschrieb vom 26. Oktober 2016⁸⁴.

- Die damalige Buchhalterin wie auch ihr Vorgänger haben die Zahlungen ausgelöst in der Meinung, der Leiter Administration werde sein Visum anbringen. Die vorgängige Kontrolle hat sie im Rahmen des rechtlichen Gehörs als reine Kontrolle der Beträge und der Kontierung umschrieben und festgehalten: « Die Zahlungen wurden nicht von mir bzw. meinem Vorgänger ausgelöst. Ich hatte auch nicht gemeint (...), sondern wusste, dass der Leiter Administration die Zahlungen visiert. Insofern ist es mir gar nicht möglich gewesen, eine letzte Kontrolle vor Auslösung der Zahlung vorzunehmen. Diese Darstellung ist konsistent mit den Ausführungen von CR und dem Leiter Administration. Sie zeigen auf, dass die formelle Kontrolle dem Buchungsvorgang nachgelagert war, was eine weitere minimale und einfach zu bewerkstelligende Kontrolle verunmöglichte; den mit der Buchhaltung betrauten Personen kann diesbezüglich kein Vorwurf gemacht werden.

229 Bezüglich der externen Aufsicht und Kontrolle kann festgehalten werden:

- Im Zeitraum 2010-2013 sind mehrere Hinweise auf Unregelmässigkeiten aufgetaucht. Ein klarer Hinweis findet sich namentlich benannt im Management Letter vom 24. April 2012, wo das Darlehen der Frohmatt an die FAKVZK angesprochen wird. Dieser

⁸³ Befragungsprotokoll FR vom 15. Juli 2021, Ziff. 89-97.

⁸⁴ Der Bezirksrat gelangte aus der fehlenden Visierung der Rechnungen in seinem Beschluss vom 17. Mai 2023 zu folgendem Schluss: Dem Leiter Administration könne keine Pflichtverletzung daraus vorgehalten werden, dass er die Visierung infolge der fraglichen Gegenleistung nicht vorgenommen habe; eine Pflichtverletzung wäre es gewesen, wenn er trotz fehlender Nachvollziehbarkeit der Leistung trotzdem visiert hätte. Dies ist insofern etwas verkürzt, als die Visierung das Endergebnis eines längeren und mehrstufigen Prüfungsprozederes ist, zu dem der Leiter Administration verpflichtet war. Diesen Prozess konnte er gar nicht durchführen, weil die Details der Rechnung von CR zum Voraus vernichtet worden waren – hier hätte er etwa durch eine direkte Nachfrage bei der Kreditoren nachfassen müssen. Aber im Ergebnis gelangte der Bezirksrat unter anderen Gesichtspunkten zu einer Verletzung von Dienstpflichten (S. 34): «Angesichts der Stellung bzw. den Aufgaben des Rekurrenten bei seiner Arbeitgeberin ("Führung Controlling und Internes Kontrollsystem") und angesichts der Anzahl der Rechnungen und des dabei kumulierten möglichen Schadens stellt die wiederholte unterlassene Meldung an den Stadtrat durch den Rekurrenten sicherlich eine Verletzung seiner arbeitsrechtlichen Pflichten dar, welche sich der Rekurrent anrechnen lassen muss. In diesem Zusammenhang weist die Rekursgegnerin zurecht darauf hin, dass der Rekurrent nicht (simply) Arbeitnehmer der Rekursgegnerin war, sondern Bereichsleiter Administration der Frohmatt und damit auch Mitglied der Geschäftsleitung. In dieser Funktion und aufgrund dieser Stellung traf den Rekurrenten gestützt auf Art.2 PBS i.V.m. Art.321a Abs. 1 OR eine von der allgemeinen Treuepflicht des Arbeitnehmers mitumfasste Pflicht zum positiven Handeln bei der Abwendung von drohenden Schäden.»

Management Letter ging offenbar nicht an die Sozialvorsteherin. Da die Revisionsgesellschaft die Gemeindeexekutive «umfassend» zu orientieren hatte, wäre der Management Letter (auch) an diese zuzustellen gewesen. Die Sozialvorsteherin hätte sich nach meiner Einschätzung hierfür auch aktiv einsetzen müssen; den Anspruch auf eine «umfassende» Orientierung hätte sie durchsetzen müssen. Dies beantwortet die Frage nicht, ob eine solche Orientierung auch die Handlungen von CR und die Art seiner Amtsführungen hätte aufdecken helfen. Angesichts der engen Verbindung des von der Revisionsgesellschaft angesprochenen Vorgangs (Gewährung Darlehen von der Frohmatt an die FAKVZK) mit den Manipulationen von CR erscheint mir eine solche Aufdeckung sehr wahrscheinlich.

- Auch die Revisionsgesellschaft hat es unterlassen, das Darlehen hinsichtlich seiner Rechtsgrundlage zu prüfen. Dabei ist zu beachten, dass das Darlehen keine Banalität darstellte, umfasste es je nach Zeitpunkt mehrere hunderttausend Franken. Das Versäumnis der Revisionsgesellschaft erscheint um so schwerer, als diese auch die Abschlüsse und Buchhaltung der FAKVZK prüfte und sie somit – relativ selten – auf Wissen über die Vorgänge auch auf Seiten der Darlehensnehmerin stützen konnte.
- Bezüglich des Verhaltens der Revisionsgesellschaft ist ein Vorbehalt anzubringen: Die an der Revision beteiligten Personen konnten zu den vorgenannten Umständen nicht befragt werden. Somit kann letztlich nicht ausgeschlossen werden, dass es zu diesen nachvollziehbare Erklärungen gibt, die sich nicht aus den Akten und meinen sonstigen Abklärungen erschliessen lassen.

B. Personal- sowie Betriebsführung und Arbeitsweise von CR

1. Allgemeines

230 Das Vorgehen von CR beruhte darauf, dass ihm die mit den Kontrollen des Finanzwesens der Frohmatt betrauten Mitarbeitenden (wie auch die Geschäftsleitung als Ganzes) derart vertrauten, dass es ihm gelang, die internen Rechnungskontrollen ausser Kraft zu setzen.

231 Die Befragungen und in einem geringeren Mass auch gewisse Akten zeigen, dass CR verschiedene Elemente einsetzte, welche das Vertrauen begründeten. Diese werden nachfolgend dargelegt. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Personalführung sowie die Betriebsführung von CR nach meiner Einschätzung nicht primär und systematisch darauf angelegt war, die Manipulationen erst zu ermöglichen. Diese ergaben sich eher als Nebenfolge der Vorgesetztenfunktion und den Aussenkontakten von CR. Vermutlich hat CR die Schwachstellen im Kontrollsystem zufällig entdeckt und dann sein Vorgehen intensiviert. Inwieweit dann ein intensiveres Wechselspiel zwischen dem Vertrauensaufbau und den Manipulationen entstand, ist jedoch unklar.

232 Die Personalführung von CR wurde dadurch erleichtert, als das Personalwesen der Frohmatt gemäss den städtischen Regelungen von den zentralen städtischen Personaldiensten entkoppelt war. Sowohl die Sozialvorsteherinnen wie auch der Stadtschreiber und die Stadtschreiberin waren funktional nicht in die Personalführung eingebunden bzw. aufgrund der

Funktion nicht in der Lage, die nötige Nähe für eine Beurteilung aufbauen zu können. Frohmatt-intern unterstand CR keiner Aufsicht. So war etwa bei weiten Teilen des Kaders bekannt, dass er doch recht zeitintensiv für die FAKVZK wirkte, doch wurde nie die Frage nach einer Nebenbeschäftigung gestellt. Ebenso wurde nie in Frage gestellt, dass gewisse Leistungen der Frohmatt zu Gunsten der FAKVZK nicht in Rechnung gestellt wurden⁸⁵.

233 Die Vertrauensposition von CR bezieht sich nicht allein auf seine Arbeitsumgebung, sondern auch auf die politische Ebene. So genoss er klar das Vertrauen der politischen Führung. Es gab gar Anzeichen eines «Personenkults»; CR soll mit einer möglichen Beendigung seiner Tätigkeiten gedroht haben, um seine Ziele durchzusetzen⁸⁶. Offensichtlich war die Frohmatt und ihr Leiter dermassen angesehen, dass gewisse seiner Eigenarten toleriert wurden. So dann ist nicht erkennbar, dass es während seiner 25-jährigen Betriebsführung grössere Anstände gegeben hätte.

2. Aufschlüsselung der Personal- und Betriebsführung

234 Zu den Elementen der von CR praktizierten Personal- und Betriebsführung gehörten nach meiner Einschätzung:

- Gewinnendes Verhalten von CR. Dieser zeichnete sich durch gute Kommunikation aus, ein Belohnungssystem für die Mitarbeitenden, Einsatz von Geschenken, Essen und Personalanlässen und einen aussergewöhnlicher Einsatz von Coaching und Supervisionen ad personam für Teile des Kaders;
- Schaffen eines inneren Zirkels von Vertrauenspersonen, die zu CR, aber auch unter sich eine über das Arbeitsverhältnis hinausgehende persönliche Beziehung errichteten;
- CR stand immer im Mittelpunkt und an der Spitze. Die Führung hatte paternalistische Züge, CR verstand nach meiner Wahrnehmung die Frohmatt als Familie und sich selber als «Vater»;
- Starke Ausrichtung des Betriebs auf CR. Dieser identifizierte sich mit dem Betrieb, zeigte dies dann nach Aussen auch deutlich. In der Betriebszeitschrift «Frohmatt Aktuell» waren seine Bilder relativ häufig aufzufinden; zum Teil in einer fast schon

⁸⁵ CR führte in seiner Stellungnahme vom 6. Juli 2023 an: «Doch, siehe monatliche Zahlung des Lohnes von AS, mehr als eff. erbrachte Leistung. Das heisst, der Lohn für die mit einem 60%-Pensum angestellte AS wurde vollumfänglich von der FAK bezahlt, obwohl AS innerhalb dieses Pensums auch noch für die Frohmatt arbeitete. Die von weiteren Mitarbeitenden für die FAK erbrachten Leistungen, waren somit abgedeckt, was durch CR monatlich in Rückfrage an Leiter Administration geprüft und durch diesen bestätigt wurde. Der Leiter Administration und Rechnungsführer stellte monatlich Rechnung an die FAK und CR erkundigte sich jeweils lediglich, ob alles in Ordnung sei.» Dies ändert nichts daran, dass die zusätzlichen Leistungen nicht in Rechnung gestellt wurden. Die Annahme, dass in der überschüssenden Pauschale von AS auch die Leistungen weiterer Angestellter der Frohmatt inbegriffen sind, ist weder belegt noch entspricht ein solches Vorgehen dem Grundsatz der transparenten Leistungsabrechnung.

⁸⁶ Laut Stellungnahme von CR vom 6. Juli 2023 war dies einmal. Dabei sei es um die Zusatzentschädigung für die Übernahme der Geschäftsführungstätigkeit für das Altersheim Stollenweid gegangen.

peinlichen Häufigkeit⁸⁷. Dies ist kein an sich negativer Zug, ist doch eine starke Identifizierung des Betriebsleiters mit dem Betrieb grundsätzlich zu begrüssen. Allerdings wird dann eine neutrale Beurteilung seiner Tätigkeiten durch Dritte erschwert. Wer CR in Frage stellte, gefährdete nach meiner Einschätzung unwillkürlich auch die Frohmatt;

- Einsatz von externen Dienstleistern: Auch dies ist nicht an sich negativ, gehört es doch zu den verlangten Eigenschaften eines Geschäftsführers, verschiedene Ressourcen einsetzen zu können. Vorliegend wurde dies jedoch zum Teil in Verdeckung eigener Lücken getan. So wurden Anträge an den Stadtrat extern geschrieben, Sitzungen mit politischen Vorgesetzten vorab intensiv geübt und gecoacht oder wurde CR's Masterarbeit extern verfasst;
- Inanspruchnahme von Freiheiten durch CR: Lange Mittagspausen und regelmässiges «Home Office» mit Abwesenheiten im Ausland schon vor der Pandemie wurden von allen Befragten bestätigt. Dies verbunden mit einer Delegation vieler Aufgaben an das Kader. CR nahm so Teile seiner Leitung aus der Ferne wahr. Dass er dabei noch Zeit für eine eher intensive Vereinsleitung hatte, sich um das Präsidium in einem schweizerischen Sportverband bewarb und die Geschäftsleitung der FAKVZK erledigen konnte, weist auf ein sehr hohes Organisationsgeschick und den Einsatz Dritter hin;
- CR vermischte nicht nur im Finanziellen private mit den betrieblichen Sphären. Er stellte faktisch und unter Umgehung der städtischen Abläufe zwei Personen an. Je nach Darstellung handelte es sich um dessen Lebenspartner oder Freunde.

3. Folgerungen

235 CR hatte mit seiner Betriebsleitung offensichtlich Erfolg. Zumindest sind aus den Akten und Befragungen keine wesentlichen Probleme ersichtlich, auch wenn es an kritischen Zwischen-tönen nicht fehlt. Er konnte mehrere Meilensteine bewältigen, wie einen Umbau, interne Restrukturierungen und die Übernahme des Hauses Stollenweid aus Anlass der Gemeindefusion. CR wurde damit zum Gesicht der Frohmatt, zum ersten Fahnenträger.

236 Er verstand es dann in dieser Funktion, die interne wie auch die externe Aufsicht zu umgehen und sich eine Entourage zu schaffen, die ihm folgte. Drittleistungen oder interne Delegationen wurden zu seiner zeitlichen Entlastung und zur Hebung seiner Verdienste eingebaut. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen kamen ihm da entgegen, da die politische Aufsicht zu wenig griffig war und die Revisionen sich unter dem Strich als zahnlos erwiesen.

237 Die Besonderheiten der Personal- und Betriebsführung stehen nicht in einer klaren Kausalität zu den finanztechnischen Manipulationen von CR. Nicht jede Person, die sich vergleichbar verhält und ein gutes Arbeitsumfeld schafft, nutzt die Situation auch aus. Förderlich waren zudem die betriebliche, organisatorische und rechtliche Abgeschiedenheit der Frohmatt, der, mit CR an ihrer Spitze, eine recht grosse Eigenständigkeit zukam. Somit wäre auch der

⁸⁷ In der Stellungnahme von CR vom 6. Juli 2023 wird von einer falschen Annahme gesprochen. CR sei vom Redaktionsteam aufgefordert worden, Bilder zu liefern. Dazu ist festzuhalten, dass CR letztlich für das damit vermittelte Bild die Verantwortung trägt.

Schluss unzulässig, dass eine bessere Aufsicht über die Leitungsleistungen von CR die hier untersuchten Vorgänge verhindert hätten⁸⁸. Dies ist zwar eine Möglichkeit, aber keineswegs zwingend.

C. Interne Weiterbildung

238 Strukturierte Unterlagen zur internen Weiterbildung wurden in den Akten der Frohmatt nicht gefunden. Die Bewilligungen der Weiterbildungen wurden – m.E. unter Umgehung von Art. 10 Abs. 3 VV PBS – rein Frohmatt-intern erteilt.

239 In den Personaldossiers finden sich zahlreiche Weiterbildungsnachweise, deren Struktur und Notwendigkeit jedoch kaum beurteilbar ist. Als Beispiel das Weiterbildungsdossier einer Person aus dem obersten Kader, Zeitraum 2004-2021 (Datum und Kursbezeichnung):

- 2004: Protokoll und Aktennotiz
- 2005: Einführung in Business Excellence
- 2005: Bereichssicherheitsbeauftragter (BESIBE) Soziale Institutionen
- 2005: Effizientes Arbeiten mit Excel
- 2005: Auswertungen und Analysen mit Excel
- 2005: Effiziente Sitzungsleitung
- 2005: Sitzungsleitung/Moderationstraining
- 2006: QM System Organisator Gesundheit und Soziales
- 2006: Nothilfe-Refresher
- 2007: Coaching zu Umfragen mit Herrn R. (NPO)
- 2007: Betriebliche Gesundheitsförderung
- 2009: Qualitätsmanagement-Coaching für Alters- und Pflegeheime
- 2009: Persönlich zugeschnittenes Coaching zur optimalen Ausführung der Aufgabe als Verantwortlicher des Qualitätsmanagements
- 2009: Qualitätsmanagement-Coaching für Alters- und Pflegeheime

⁸⁸ Unter einer anderen Optik (Berechtigung der Kündigung des Arbeitsverhältnisses des Leiters Administration durch die Stadt Wädenswil infolge fehlenden Vertrauens) gelangte der Bezirksrat in seinem Beschluss vom 17. Mai 2023 zur folgenden Würdigung der Organisation der Frohmatt (S. 43): «Mit Bezug auf den von der Rekursgegnerin angerufenen Kündigungsgrund des infolge der Treuepflichtverletzung eingetretenen Vertrauensverlusts kann konstatiert werden, dass sich die Rekursgegnerin vorliegend die Zerstörung des Vertrauensverhältnisses zu einem grossen Teil selber zuzuschreiben hat. Sie hat dem Rekurrenten (und dessen ehemaligen Vorgesetzten) aufgrund der eigenen Organisation mit der dezentralen Lage und den spärlichen Aufsichtsmöglichkeiten durch den Stadtrat einen überaus grossen Spielraum zugestanden. In der Folge kann sie jedoch nicht jede Verletzung dieses enormen Vertrauensvorschusses als sachlich genügenden Kündigungsgrund anführen, noch dazu ohne diesen in irgendeiner Weise zu dokumentieren oder die weiteren Umstände der überaus langjährigen und positiven Zusammenarbeit zu honorieren.» Diese Beurteilung steht der oben angeführten Einschätzung zur Kausalität nicht entgegen. Man kann – anknüpfend an den Gedanken des Bezirkrates – festhalten, dass der «enorme Vertrauensvorschuss» in der Regel von den Angestellten goutiert wird. Dies heisst nicht, dass er Kontrolle durch die zuständigen städtischen Stellen überflüssig macht.

- 2009: persönliches Führung coaching
- 2010: persönliches Führung coaching
- 2010: Mitarbeitende führen I – Nachwuchskader - Mitarbeitende führen II – Führungskräfte mit Führungserfahrung
- 2010: Praxis-Workshop "Change Management"
- 2011: Mitarbeitende führen II – Führungskräfte mit Führungserfahrung
- 2015: Grundkurs Finanzen für Führungskräfte
- 2015: Führungslehrgang Teamleitung
- 2015: Lehrgang Teamleitung in sozialen und sozialmedizinischen Institutionen (Curaviva)
- 2016: Organisation und Qualität der Teamarbeit (Curaviva)
- 2017: Weiterbildung Umgang mit sexuellen Bedürfnissen von Bewohnenden
- 2017: Fachschulung HRM2
- 2017: Rechtsfragen im Institutionsalltag
- 2021: Lehrgang Gerontologie 2022
- 2022: Seminar Herzorientiertes Zuhören

240 Wieweit diese Kurse einer strukturierten Karriereplanung und den jeweiligen Funktionen entsprechen, lässt sich von Aussen nicht beurteilen. Auffällig ist die Häufung der Weiterbildungen im Zeitraum bis 2007-2017 und die Kumulation von Weiterbildung sowie Coaching im Bereich *Führung und Teamarbeit*. Dazu wurde durch die regelmässig beauftragte externe Coachingfachperson ein individuelles Coaching durchgeführt.

241 Auffällig sind sodann die Kosten für die Führungs- und Teamarbeitsweiterbildung, also die persönliche Entwicklung der betreffenden Person. Dieser belief sich auf sehr hohe CHF 84'000 und wurde durch Darlehensverträge mit der Frohmatt abgesichert. Die Darlehen wurden bei fortgesetzter Anstellung pro rata bis auf Null erlassen, wurden somit letztlich von der Stadt getragen - im Ergebnis hatten sie die Wirkung von Lohnzulagen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Qualifikation und Tauglichkeit der geförderten Person für die Führungs- und Teamarbeit.

D. Whistleblowing / Critical incident report

1. Regelungen

242 Für das Erkennen von Fehlern in betriebsinternen Abläufen bzw. dem Missbrauch von Vertrauenspositionen durch Angestellte haben sich zwei Instrumente etabliert.

243 Das Whistleblowing ist eine Methode, mit welcher nicht nur die Angestellten, sondern auch Dritte, Meldungen über verdächtige Vorgänge machen können. Hierfür kann man eine

besondere Stelle einrichten. Die Stadt Zürich nutzt bestehende Einrichtungen, die Meldungen können an die Finanzkontrolle oder die Ombudsstelle gehen⁸⁹:

Allen städtischen Angestellten, Lieferanten, Kundinnen und Kunden sowie Einwohnerinnen und Einwohnern stellen Finanzkontrolle und Ombudsstelle eine moderne und komplett anonyme Option zur Hinweisübermittlung zur Verfügung. Das sogenannte Whistleblowing-Tool bietet hinweisgebenden Personen auf einer extern eingerichteten Webplattform nicht nur die Möglichkeit, ihre Hinweise anonym an die Finanzkontrolle oder die Ombudsstelle zu übermitteln – darüber hinaus kann auch in einen ebenfalls anonymen Dialog getreten werden. Weder für die hinweisbearbeitenden Personen noch für die Betreiberin der Plattform ist es in irgendeiner Form möglich, Rückschlüsse auf die Identität der Hinweisgeberin oder des Hinweisgebers zu ziehen.

- 244 Auf kantonaler Stufe besteht zum Whistleblowing ein Merkblatt⁹⁰. Eine gesetzliche Grundlage fehlt. Die Meldung gehen an die vorgesetzte Stelle oder die Ombudsperson. Sie können auch anonym erfolgen. Die Problematik des Schutzes der Meldung erstattenden Personen ist dort wie folgt gelöst:

Sind Sie aufgrund Ihrer in guten Treuen erfolgten Meldung von einer Benachteiligung betroffen (z.B. Kündigung, Zurücksetzung in der Hierarchie und alle weiteren Laufbahnhemmnisse, Beeinträchtigung psychischer Art und deren Duldung usw.), können Sie direkt bei der Vorsteherin oder beim Vorsteher der Direktion bzw. bei der Staatsschreiberin beantragen, diese zu beseitigen. Sollten Sie zur Gewährleistung Ihres Schutzes einen anderen Arbeitsplatz in einem neuen Umfeld benötigen, so verfügt die kantonale Verwaltung über einen Stellenpool; vgl. Handbuch Personalrecht > Besondere Arbeitsverhältnisse > Stellenpool.

Werden Sie aufgrund Ihrer in guten Treuen erstatteten Meldung auf dem Rechtsweg belangt oder erweist sich zur Wahrung Ihrer Rechte gegenüber Dritten die Beschreitung des Rechtsweges als notwendig, so übernimmt die Direktion oder die Staatskanzlei die Kosten Ihres Rechtsschutzes. In solchen Fällen informieren Sie die Direktion oder die Staatskanzlei so rasch als möglich und teilen Ihren Wunsch hinsichtlich Wahl der Anwältin oder des Anwalts mit. Die Direktion oder die Staatskanzlei berücksichtigt Ihren Wunsch, sofern nicht wichtige Gründe dagegen sprechen. Diese Bestimmungen sind auch nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses anwendbar.

- 245 Im Bundespersonalgesetz ist Whistleblowing seit 2011 gesetzlich verankert, in Art. 22a Bundespersonalgesetz:

1 Die Angestellten sind verpflichtet, alle von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, den Strafverfolgungsbehörden,

⁸⁹ https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/finanzkontrolle/whistleblowing.html.

⁹⁰ https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/footer/arbeiten-fuer-den-kanton/handbuch-personalrecht/rechte-und-pflichten/treue-und-sorgfaltspflicht/20220607_merkblatt_meldung_von_misstaenden.pdf

ihren Vorgesetzten oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) anzuzeigen.

(...)

4 Die Angestellten sind berechtigt, andere Unregelmässigkeiten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, der EFK zu melden. Die EFK klärt den Sachverhalt ab und trifft die notwendigen Massnahmen.

5 Wer in guten Treuen eine Anzeige oder Meldung erstattet oder wer als Zeuge oder Zeugin ausgesagt hat, darf deswegen nicht in seiner beruflichen Stellung benachteiligt werden.

- 246 Beim Bund werden die Daten erfasst und intern bearbeitet. Dies wirft zuweilen datenschutzrechtliche Probleme auf. Eine externe Vertrauensstelle ist nicht vorgesehen.
- 247 Währenddem Whistleblowing auf eine Person ausgerichtet ist, widmet sich der (aus der Luftfahrt stammende und nunmehr im Gesundheitswesen etablierte) Critical incident report den Abläufen und Strukturen. Es werden hierbei fehleranfällige Abläufe oder Einrichtungen erkannt. Die Meldung erfolgt in der Regel anonym und soll der internen Verbesserung dienen.
- 248 Kurz gesagt befasst sich Whistleblowing mit den menschlichen Schwächen, der Critical incident report mit den betrieblichen Schwächen.

2. Beurteilung

- 249 Die Stadt Wädenswil kennt keines der vorgenannten Instrumente. Nach Art. 52 GO wäre ein Angehen der kantonalen Ombudsperson jedoch jederzeit möglich. Aktiv wird dies jedoch – soweit ersichtlich – im Gegensatz etwa zur Stadt Zürich oder dem Kanton Zürich seitens der Stadt Wädenswil nicht kommuniziert.
- 250 Whistleblowing ist für die meldende Person potenziell problematisch. Nachteile im Verhältnis zu den Vorgesetzten sind sehr wahrscheinlich, die Rolle des «Nestbeschmutzers» wird rasch vergeben. Anonyme Meldungen können da einen bestimmten Schutz bieten, nur wird die Ombudsstelle hier nicht eingreifen und fehlt es an geregelten stadtinternen Abläufen für solche Meldungen.
- 251 Der anonyme Critical incident report ist da wesentlich unproblematischer, da er sich den betrieblichen Mängeln widmet; dennoch ist nicht ausgeschlossen, dass diese dann wiederum mit einer Person in Verbindung gebracht werden und sich diese disqualifiziert sieht.
- 252 Vorliegend gab es im Rahmen der Befragungen einige Bemerkungen, die ein Unbehagen der Befragten mit der Amtsführung durch CR zeigten. In einem Fall kam es zu einer Meldung an die Präsidentin GRPK am Rande einer sozialen Veranstaltung; diese wurde dann – da «operativer Natur» von ihrer Seite auch nicht weiterverfolgt. Ob sich diese dann in weiteren Schritten niedergeschlagen hätten bei einer Regelung der Meldung von auffälligen Vorgängen, kann nicht beurteilt werden. Es muss insbesondere bedacht werden, dass einige der

Bemerkungen aus heutiger Sicht gemacht wurden und wohl auch der eigenen psychischen Entlastung dienen.

- 253 Dennoch verdichtete sich bei mir der Eindruck, dass eine aktivere Kommunikation der niederschweligen Information der Ombudsstelle oder einer internen Stelle (etwa der mit Gleichstellungsfragen betrauten Person) bei Verdachtsfällen sinnvoll ist.
- 254 Zudem sollten Austrittsgespräche durch eine neutrale, zentrale Stelle durchgeführt werden. Hierbei können wertvolle Hinweise gewonnen werden. Dies ist bereits umgesetzt: Seit Frühling 2022 werden Mitarbeitende, die das Arbeitsverhältnis auflösen, vom Personaldienst zu einem persönlichen Austrittsgespräch eingeladen. Die Teilnahme ist allerdings freiwillig.
- 255 Auf der anderen Seite soll gerade in einem kleinräumigen Betrieb nicht eine Misstrauenskultur aufgebaut werden. Whistleblowing und Critical incident reports können auch missbraucht werden. Ihr Einsatz muss durch erfahrene Personen geprüft werden; dies gilt für die Prüfung von Einzelfällen um so mehr.

E. Amtsübergabe im Stadtrat

- 256 Die Amtsübergabe ist gesetzlich nicht weiter geregelt. Sie obliegt dem bisherigen und dem neu gewählten Mitglied⁹¹. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass kraft der Organisationskompetenz des Stadtrates dieser die Amtsübergabe regelt. Eine solche Regelung liegt bislang nicht vor.
- 257 Die Befragungen haben gezeigt, dass die Amtsübergabe zufällig mehr oder weniger detailliert ausfällt, jedoch insgesamt kann von einer intensiven Einarbeitung nicht die Rede sein. Einige ehemalige oder aktuelle Mitglieder des Stadtrates haben sich von der Amtsübergabe gar enttäuscht gezeigt. In der Mehrheit wurde eine intensivere Übergabe und eine bessere Einarbeitung als sinnvoll oder gar notwendig beurteilt.
- 258 Wenn bei einem Wechsel in der Administration ein Nebeneinander der ausscheidenden und der neu tätigen Person von ein bis zwei Wochen häufig als sinnvoll, wenn nicht gar für die Kontinuität essenziell angesehen wird, so ist die Amtsübergabe im Bereich der politischen Ämter hiervon weit entfernt. Dies kann damit zusammenhängen, dass die Übergabe «unfreiwillig» erfolgt, im Fall einer Abwahl, oder die Übergabe zwischen politischen Kontrahenten stattfindet, wo eine Hilfestellung gar nicht erwünscht scheint. Sodann wird die Kontinuität durch das Verwaltungspersonal gewährleistet.
- 259 Dennoch ist gerade dies ein springender Punkt, der zu einer (noch) grösseren Abhängigkeit der wechselnden und in Teilzeit tätigen politischen Leitung von der beständigeren Verwaltung führt. Nach meiner Einschätzung sollte die Amtsübergabe grundsätzlich durch den Stadtrat geregelt werden. Dabei sollte dies nicht allein Aufgabe des ausscheidenden Mitglieds sein, sondern es sollte auch eine allgemeine Einführung in die Abläufe in der Stadt,

⁹¹ Jaag/Rüssli/Jenni, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 55 N 11, letztes alinea.

die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, die Datenzugriffsberechtigungen, die Ansprechpersonen usw. gegeben werden. Zudem sollten die Grenzen der stadträtlichen Zuständigkeit im Bereich des Operativen geklärt werden. Es ist an dieser Stelle festzuhalten, dass die in der Praxis geläufige Unterscheidung zwischen der operativen und strategischen Ebene den gesetzlichen Regelungen unbekannt ist (siehe Art. 28 GO und § 49 GG). Für die operative Führung der Verwaltung bleibt der Stadtrat verantwortlich, selbst wenn er diese Aufgabe auf Stadtangestellte delegiert hat⁹². Somit kann auch Operatives zum Kernbereich stadträtlicher Verantwortung gehören.

F. Organisationsform Frohmatt

- 260 Die Frohmatt-Betriebe bilden in verschiedener Hinsicht einen relativ autonomen Bereich der Stadtverwaltung. Aus den Befragungen und den Akten zeigt sich, dass eine allfällige Reorganisation des Betriebs verschiedentlich Anlass für Diskussionen und Projekte war. Diese wurden aus verschiedenen Gründen (Umbauprojekt und Gemeindefusion) verschoben.
- 261 Für die Organisation eines Alterszentrums stehen verschiedene Möglichkeiten offen, so die Führung in der zentralen Stadtverwaltung, als selbständiger oder teilselbständiger Betrieb mit einem gewissen Autonomiegrad (in etwa heutiger Zustand), in einem Zweckverband oder als eigenständige juristische Person. Welche Form gewählt wird, ist an erster Stelle eine politische Frage. Das Recht ist diesbezüglich nicht eindeutig.
- 262 Was ungeachtet der Organisationsform bleibt, ist die Verantwortung für den Betrieb, die Aufsicht und Kontrolle, die letztlich immer beim Stadtrat verbleiben. Hier zeigte die Untersuchung das, was sich mit meinem Erfahrungsbereich aus rund 30 Jahren Tätigkeit in verschiedensten Organisationen der Gesundheitsversorgung zeigt: Die Aufsicht durch ein relativ entferntes Gremium (Stadtrat oder Verwaltungsrat) kann wesentlich verbessert werden, wenn zwischen die Betriebsführung und das Aufsichtsgremium eine Person eingeschaltet wird, welche mit der Betriebsführung «auf Augenhöhe» verkehren kann. Es handelt sich um jemanden, der die betrieblichen Abläufe, Anforderungen, Dynamiken ebenso gut kennt wie die Veränderungen der Sozialversicherungsgesetzgebung, den Arbeitsmarkt, die Arbeitsweisen und -instrumente und auch in der Lage ist, durch Kontakte mit weiten Kreisen des Personals die Personalführung zu beurteilen. Diese Person tritt als Mittler zwischen dem Aufsichtsgremium und der Betriebsführung auf und rapportiert dem Aufsichtsgremium bzw. der verantwortlichen Person des Stadtrates.
- 263 Vorliegend stiess das Milizsystem an Grenzen, auch wenn der Betrieb der Frohmatt offenbar ansonsten gut lief. Aber gerade die Personalführung durch CR, der intensive Bezug von Coaching und Supervision, die zahlreichen externen Supportleistungen und die Abwesenheiten von CR hätten so bemerkt und korrigiert werden können.

⁹² Jaag/Rüssli/Jenni, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 49 N 3 und 5.

VII. Beantwortung der Fragen

264 Die Fragen werden thematisch beantwortet, mit der von der GRPK gewünschten Setzung von Schwerpunkten. Zunächst wird die Fragestellung (in *Kursivschrift*) wiederholt; gestützt auf diese wird die Beurteilung gegeben. Dabei ist in Erinnerung zu rufen, dass die Möglichkeiten der Beweisführung vorliegend eingeschränkt waren. Zum einen fehlen Unterlagen der Kreditorenrechnungen für den Zeitraum vor 2011. Zum anderen konnten zur Revision und zu den internen Kontrollen nur beschränkte Abklärungen gemacht werden, da verschiedene damit befasste Personen sich nicht befragen liessen.

A. Klärung der Verantwortlichkeiten

- *Wer ist aus personalrechtlicher, finanzieller und fachlicher Sicht mitverantwortlich für das Versagen der Führungs- und Überwachungsaufgaben? Welche Führungsprinzipien nach anerkannten Standards wurden verletzt?*
- *Wer hätte die Überwachung der Führungsstandards organisieren, durchführen und kontrollieren müssen?*
- *Warum wurde nach ersten internen Vorabklärungen und nach Bekanntwerden des Umfangs, der durch den Leiter Frohmatt zu verantwortenden Schäden keine externe Administrativuntersuchung beauftragt, welche auch mögliches Fehlverhalten der administrativen und fachlichen Führung unabhängig untersucht bzw. ausschliessen kann?*
- *Welche Personen hatten zu welchem Zeitpunkt in welchem Umfang Kenntnis von den personellen Verknüpfungen und problematischen finanziellen Vorgängen in der Abteilung Frohmatt? Waren verantwortliche Personen informiert und haben ihre Aufsichtspflicht nicht wahrgenommen? Wenn ja, warum nicht?*

265 Als verantwortlich anzusehen ist primär das Personal der Frohmatt, das mit der Erfassung und Begleichung der Kreditorenrechnungen befasst war. Dazu gehören (naturgemäss) CR, sodann der Leiter der Administration; letzterer war für das zweite Visum bzw. die Kontrolle der Doppelunterschriften zuständig.

266 In zweiter Linie könnte man die frühere, im Zeitraum 2011-12 tätige Sozialvorsteherin als verantwortlich für eine zu passive Rolle beim Verkehr mit der externen Revisionsstelle ansehen. Allerdings zeigte die Untersuchung, dass die damalige Sozialvorsteherin in die üblichen Abläufe der Revision eingebunden war (Abschlussgespräch und Entgegennahme Schlussbericht) und diese keine Anhaltspunkte für die Machenschaften von CR aufzeigten. Dass sie den ihr unbekanntem Management Letter nicht einverlangte, kann ihr nicht zum Vorwurf gemacht werden; sie konnte davon ausgehen, dass ein solche auch ihr direkt von der Revisionsstelle zugestellt würde, sofern und sobald erstellt. Dass dies nicht geschah, ist bedauerlich: Hierbei wäre die Vorgehensweise von CR mit hoher Wahrscheinlichkeit aufgedeckt worden, einschliesslich der Installation der FAKVZK in der Infrastruktur der Frohmatt. Dass die damalige Sozialvorsteherin aufgrund der Bilanzen 2011 und 2012 nicht erkannte, dass es zu einem massiven und nicht weiter erklärten Abbau von Debitoren kam, kann ihr retrospektiv

vorgehalten werden, doch geht dieser Vorhalt primär an die fachkundigere Revisionsstelle, die Finanzverwaltung und (beschränkter) die GRPK.

- 267 Die externe Revisionsstelle hat nach der *Aktenlage* sowohl die vertragliche Situation zwischen der Stadt Wädenswil und der FAKVZK wie auch die fehlenden Doppelvisa sowie nicht nachvollziehbare Rechnungen nicht weiterverfolgt. Wäre sie diesem nachgegangen, so wären die Verfehlungen von CR in einem relativ frühen Stadium entdeckt worden. Allerdings konnten die seitens der Revisionsgesellschaft tätigen Angestellten hierzu *nicht befragt* werden, weshalb *keine endgültige Aussage zur Verantwortlichkeit* gemacht werden kann.
- 268 Die «Führungsstandards» waren in den grundlegenden Organisationsregelungen der Stadt und in den Pflichtenheften der Mitarbeitenden festgelegt; mitzuberücksichtigen war die Gemeindegesetzgebung. Diese hätte an sich für eine korrekte Abwicklung der Tagesgeschäfte und des Finanzwesens genügt. Es fehlte jedoch die eingehendere Kontrolle, dass die Vorgaben auch umgesetzt wurden. So bezüglich der direkten Gespräche mit der Revisionsstelle; auch wenn hier die üblichen Abläufe umgesetzt wurden, so wäre zu prüfen, ob eine Besprechung unter «vier Augen» zwischen der Revisionsstelle und den politisch Verantwortlichen nicht Sinn machen würde – wohl nicht umsonst hat die seinerzeitige Sozialvorsteherin die Besprechungen der Jahre 2011 und 2012 als reine «Showsitzungen» bezeichnet. Auch die Umsetzung des IKS hätte eine nähere Kontrolle verdient. Sodann hätte man sich des Rechnungs- und Personalwesens angesichts der relativen Autonomie der Frohmatt intensiver annehmen können. Diese Beurteilungen sind genereller Natur; dass eine intensivere bzw. nähere Kontrolle der Bereiche Finanzen und Personalwesen die Handlungen von CR verunmöglicht hätte, kann damit nicht gesagt werden.
- 269 Sodann war es angesichts der Autonomie der Frohmatt im Personalwesen schwierig, die den Stadtschreiber bzw. die Stadtschreiberin treffende «oberste Verantwortung» im Personalbereich auch tatsächlich umzusetzen. Hierfür hätte es klarerer Regelungen über die Zuständigkeiten bedurft. Abgesehen vom eher generellen Stellenbeschrieb für den altStadtschreiber liegt hier nichts vor. Zuständig für eine klarere Regelung dieser Bereiche bzw. der Schnittstellen wäre der Stadtrat gewesen. Hier fällt auf, dass die Aufsicht durch die Sozialvorsteherinnen in konkreten Fällen an Hinweisen scheiterte, diese seien nicht für das operative Geschäft zuständig.
- 270 Bezüglich der (Nicht)Durchführung der Administrativuntersuchung ist festzuhalten, dass der interne Bericht der Stadtschreiberin sehr sorgfältig verfasst ist, aber sich in der ersten Phase aufgrund der Dringlichkeit der Positionsabklärungen zurecht allein den Ansprüchen der Stadt im Strafverfahren und bezüglich der Anstellungsverhältnisse widmete. Es wurden zahlreiche Verfahren aufgegleist, Befragungen durchgeführt, Sachverhaltsabklärungen vorgenommen sowie Akten angefordert und ausgewertet.
- 271 Eine Administrativuntersuchung geht über das hinaus und befasst sich breiter mit Verantwortlichkeiten, Abläufen, Lücken und macht Verbesserungsvorschläge. Sie knüpft aus Gründen der Effizienz und Wirtschaftlichkeit an verwaltungsinterne Vorabklärungen an. Zudem

sind Erkenntnisse aus den strafrechtlichen Verfahren nach Möglichkeit zu berücksichtigen, da Strafuntersuchungsbehörden über weitaus bessere Möglichkeiten der Sachverhaltsermittlung verfügen.

272 Vorliegend fand zwischen der Sozialvorsteherin sowie der Stadtschreiberin einerseits und der GRPK ein Gespräch am 4. November 2021 statt, somit innert rund 4 Monaten seit Entdeckung der Vorfälle. Dies ist angesichts der Vorgänge ein kurzer Zeitraum. Hernach wurde im Gemeinderat die Einsetzung einer PUK diskutiert und im Antrag der Geschäftsleitung vom 1. Februar 2022 eingebracht. Dieser Ablauf macht es nachvollziehbar, dass der Stadtrat die Administrativuntersuchung nicht vor der Klärung der Frage, welche Art Untersuchung verfolgt werden sollte, anging.

B. Finanzen

- Welche Vorschriften der bestehenden Finanzordnung der Stadt Wädenswil wurden verletzt?
- Wie hat das Financial Reporting der Frohmatt (nach Curaviva) mit dem Reporting der Stadtverwaltung zusammengepasst? Welche finanz- und führungsrelevanten Informationen gingen an der Systemschnittstelle verloren?
- Auf welcher Basis hat die verantwortliche Stadträtin die Rechnung/Budget geprüft? Basis Stadt (blaues Buch) oder Basis Curaviva/Frohmatt?
- War die externe Revision der Frohmatt ausreichend alimentiert und beauftragt, d.h.,
 - o auf welcher Detailstufe wurden z.B. die Bücher geprüft,
 - o ist der Prüfungsumfang ausreichend im Verhältnis zum Sach- und Finanzaufwand (Anzahl Stichproben Belege, etc.)
 - o wurden die verantwortlichen Stadträte über das Ergebnis der externen Revision schriftlich und mündlich informiert?
- Wer hat den Revisionsbericht in Auftrag gegeben?
- Von welchen Grundlagen geht die Revisionsstelle aus, was im IKS bereits abgedeckt ist?
- An wen wurden die Revisionsberichte verteilt?
- Wurden die internen Verschiebungen der Kosten/Erträge in den Revisionsberichten bemängelt, bzw. sind diese aufgefallen?
- Wie lief der Missbrauch durch fiktive Rechnungsstellung ab? (in Bezug auf Rechnungsstellung durch Consulting, Software). Waren Zeitleistungsnachweise ausgestellt durch die Service-Firmen?
- Warum wurden jährlich wiederkehrende Aufwände für Beratung/Software im Budgetprozess nicht hinterfragt?

273 Verletzt wurden die Vorschriften der Stadt Wädenswil über die Kontrolle der Kreditorenrechnungen. Diese verlangen, dass eine doppelte Kontrolle erfolgt durch die bestellende Stelle und ein zweites Visum. Sodann muss bei der Verbuchung und Auslösung der Zahlungen geprüft werden, ob das Doppelvisum vorliegt.

- 274 Die Kontrolle umfasst auch die inhaltliche Prüfung der Rechnung:
- Stimmt diese mit der Bestellung überein?
 - Welches ist die rechtliche Grundlage der Bestellung?
 - Ist der Aufwand korrekt berechnet worden?
- Diese Kontrolle konnte vorliegend nach der Erfassung der Rechnung durch CR nicht mehr erfolgen, da dieser alle Details zur Rechnungsstellung vernichtete und diese nicht weiterleitete.
- 275 Aufgrund faktischer Gegebenheiten (Inkompatibilität der Abrechnungssoftware der Stadtverwaltung mit der Abrechnungssoftware Frohmatt) wurden dem Stadtrat nur Sammelpositionen zugeleitet. So waren die Abrechnungsmanipulationen nicht erkennbar. Dies gilt um so mehr für das Budget, ging es im Gesamten um relativ tiefe Beträge, die erst aufgrund der jährlichen Wiederholungen sich zu einem grösseren Betrag addierten. Die Prüfungen erfolgten auf der Grundlage der Vorgaben der Stadt (blaues Buch), dies jedoch allein aufgrund der Sammelpositionen.
- 276 Wie die allein spezifisch die Frohmatt betreffenden Revisionen (bis zum Jahre 2012) genau verliefen, lässt sich nicht eruieren, da diesbezüglich die Revisionsstelle diese nur für das Jahr 2012 zur Verfügung stellte. Es ist jedoch davon auszugehen, dass nur Stichprobenkontrollen erfolgten und die Aufdeckung der für sich genommen je Rechnung und auch im Total eher tiefen Beträge zufällig gewesen wäre. Die Revisionen ab dem Jahre 2013 machen aufgrund der durchgesehenen Bemerkungen der Revisionsstelle einen sorgfältigen Eindruck, doch wäre auch hier die Aufdeckung vom Zufall abhängig gewesen.
- 277 Man muss sich bewusst sein, dass Revisionen nicht mit einem vertretbaren Aufwand durchgeführt werden können, als dass derartige Manipulationen mit hoher Wahrscheinlichkeit entdeckt werden könnten. Wesentlich effizienter erscheint mir, die Rechnungskontrollen zu «neutralisieren», also Stellen anzuvertrauen, die von den Bestellern unabhängig tätig werden; vorliegend wäre es die Finanzverwaltung.
- 278 Die Revisionsunterlagen für das Jahr 2012 zeigen, dass die Revision viele Details umfasste, doch nicht die Kreditorenpositionen oder den Vertrag Frohmatt – FAKVZK. Die Entdeckung der Rechnungsmanipulationen scheint möglich gewesen zu sein, hierauf deuten nicht allein die Aussagen von CR, sondern auch die Bemerkung der Revisionsgesellschaft, die «Prüfspur» bezüglich der Visen sei verbessert worden; sie muss mutmasslich schon vorher als schlecht eingestuft worden sein (Rz. 143).
- 279 Nach Aussagen der Sozialvorsteherin wurden Budget/Jahresrechnung auf der Grundlage der Stadt geprüft. Dies jedoch aufgrund kumulierter Positionen, welche die hier tiefen manipulierten Beträge kaschierten.
- 280 Die Revisionsberichte wurden bis 2012 von CR bzw. Frohmatt in Auftrag gegeben und diese gingen über die Sozialvorsteherin an den Stadtrat. Allerdings waren die Revisionsberichte

sehr allgemein gehalten und enthielten keine besonderen Hinweise. Über die Schlussbesprechung 2012 wurde seitens der Revisionsgesellschaft eine Aktennotiz erstellt, welche sich jedoch nicht in den zugestellten Akten finden lässt. Weitere Bemerkungen mit möglichen Hinweisen auf Manipulationen finden sich im Management Letter von 2011; ob dieser an die Sozialvorsteherin ging, konnte nicht geklärt werden, doch ist davon auszugehen, dass dies nicht geschah. Jedenfalls fand die umfassende und direkte Information des Stadtrates durch die Revisionsstelle, wie gesetzlich vorgesehen, bis Ende 2012 nicht statt – dies lief alles über den «Filter» Frohmatt.

- 281 Die Rechnungsmanipulation lief wie folgt: CR verlangte von den externen Dienstleistern Sammelrechnungen für Leistungen an die Frohmatt und für Dritte. Dort waren die Aufwände im Detail aufgeführt. Die Rechnungsdetails wurden durch eine Sammelrechnung ergänzt, welche keine Details enthielt und somit nicht erkennbar war, dass ein Teil der Leistungen Dritte betraf. Die Rechnung ging persönlich an CR, mit Adressierung an dessen Arbeitsort Frohmatt. CR entfernte die Detailaufstellungen und visierte entweder allein (dort allenfalls zweifach) oder setzte das Zweitvisum bei seinem Untergebenen durch, den er in Sicherheit wiegte, es habe alles seine Ordnung auch ohne Detailaufstellung der Leistungen.
- 282 Die Revisionsstelle liess sich bezüglich IKS allein bestätigen (Selbstdeklaration CR und Sozialvorsteherin in der Vollständigkeitserklärung), dass diese in der Verantwortung der Frohmatt liege. Diesbezüglich ist jedoch festzuhalten, dass nach dem Abklärungsstand IKS keine Verschärfung der Kontrollen mit sich gebracht hätte, die nicht schon aufgrund der städtischen rechtlichen Vorgaben vorgelegen haben.

C. Personalwesen

Personalrechtlich:

- *Gab es für die mit Bekannten/Freunden/Familienangehörigen besetzten Stellen je eine Stellenausschreibung sowie einen Job-Beschreib?*
- *Wurden die Mitarbeiterbeurteilungen durch die Stadt geprüft?*
- *Fanden Mitarbeitergespräche zwischen den zuständigen Stadträten, der Personalleitung und allg. Mitarbeitenden der Frohmatt statt (z.B. Mitarbeiteranlässe, Informationsanlässe, Schulungen, etc.)?*

Organisatorisch:

- *Wer hat von den Vorgängen zum FAK-Betrieb gewusst, bzw. wer hätte vom FAK-Betrieb wissen müssen? Wie ist der FAK-Betrieb organisiert worden, warum wurde das Vorgehen geduldet?*
- *Lassen die bisherigen Frohmatt-Strukturen (Reglement Eigenwirtschaftsbetrieb) eine unabhängige Organisation innerhalb der Frohmatt zu? Wie wurde das Organisationsreglement des Eigenwirtschaftsbetriebs durch die Stadt geprüft und überwacht?*
- *Das interne Kontrollsystem (IKS) der Stadt Wädenswil hat seine Ziele nicht erreicht, bzw. konnte den Schadensfall nicht verhindern.*

- Welche Massnahmen wurden ergriffen, um die Umsetzung des IKS zu überwachen?
- Welche Konsequenzen hatte es (personell/administrativ), dass das IKS nicht funktioniert hat? Haben die Verantwortliche davon gewusst, dass das IKS nicht funktioniert?
- Verfügen die Führungsverantwortlichen über ausreichende Werkzeuge, um weitere Vorfälle möglichst zu verhindern?
 - o Welche Ausbildungen, welche Weiterbildungen sind für Führungskräfte im Bereich Finanzcontrolling und Personalführung vorgesehen?
 - o Stehen ausreichend zeitliche und finanzielle Ressourcen für die Kontrollfunktion zur Verfügung?
 - o Wie wurde das on-boarding / off-boarding von neuen Stadträten bei der Amtsübergabe, Neueinarbeitung in das Ressort organisiert, um einen ausreichenden Informationsfluss sicherzustellen (z.B. zur FAK innerhalb der Frohmatt). Gibt es ein entsprechendes Reglement im Stadtrat?

283 Die Personaldossiers zeigen teilweise Stellenbeschreibungen und Ausschreibungen, zum Teil wurden die Stellen aus dem persönlichen Beziehungsnetz von CR besetzt oder durch interne Umqualifikationsprozesse. Eine vollständige Auswertung lässt sich nicht vornehmen, da das Personalwesen bei der Frohmatt angesiedelt war und die Personaldossiers nicht einheitlich geführt sind.

284 Auffallend ist jedoch, dass um CR eine Entourage entstand, die sich persönlich sehr nahestand. Diese scheint jedoch mehr zufällig entstanden zu sein denn aus einer planenden Tätigkeit von CR.

285 Die MAB wurden von der Stadt nur bezüglich CR geführt und das sonstige Personal wurde rein Frohmatt-intern beurteilt.

286 Ein näherer, direkterer Kontakt zwischen der politischen Führung der Stadt und Frohmatt-Angestellten (unterhalb der Geschäftsleitung) konnte nicht festgestellt werden. Die Hierarchien wurden eingehalten, die Sozialvorsteherinnen verkehrten vor allem mit und über CR.

287 Die FAK-Tätigkeiten in den Räumlichkeiten und mit Personal der Frohmatt war ausserhalb der Frohmatt in der Stadt nicht bekannt; dies zeigt, wie entfernt die politische Aufsicht fungierte. Dem Amtsvorgänger von CR war bekannt, dass CR bei der FAK eine Funktion einnahm (die er seinerseits bereits innehatte), die nach seiner Erfahrung jedoch als nicht sehr zeitintensiv galt und nicht als meldepflichtige Nebenbeschäftigung angesehen werden konnte. Den massiven Ausbau des FAKVZK-Engagements und dessen Integration in den Frohmatt-Betrieb trieb jedoch erst CR voran. Nach meiner Auffassung wären die Tätigkeiten entdeckbar gewesen bei einer näheren Vertrautheit der politischen Führung, insb. der Sozialvorsteherinnen, mit den konkreten Verhältnissen in der Frohmatt.

288 Die bisherigen Strukturen gaben der Frohmatt an zwei neuralgischen Schnittstellen grosse Freiheiten: im Personalwesen und (aufgrund der technischen Gegebenheiten) bei der

Buchhaltung. Die Einhaltung der Freiräume beruhte auf dem Prinzip «Vertrauen» einerseits, der externen Revision andererseits. Beides versagte. Eine stringenterer Kontrolle der Rechnung durch eine Stelle ausserhalb der Frohmatt oder ein hartnäckigeres Nachhaken der Revisionsstelle bei der Prüfung der vertraglichen Konstellation Frohmatt – FAKVZK hätte mit hoher Wahrscheinlichkeit Rechnungsmanipulationen verhindert oder zu einer späteren Aufdeckung der Vorgänge geführt.

- 289 Mit zu den Strukturen zählt sodann die Art der politischen Aufsicht über die Frohmatt. Eine derart grosse und ein besonderes Segment der Leistungserbringung erbringende Organisation kann m.E. nicht adäquat im Milizsystem kontrolliert werden. Dazu erscheint mir nach meiner Einschätzung der Beizug einer externen Person, die mit der Betriebsleitung «auf Augenhöhe» verkehren kann, ein geeignetes Mittel⁹³. Dieser Aufwand dürfte sich in besseren Strategien, Vernetzungen und Personalmanagement rasch rechnen. Dies gilt unabhängig davon, ob die Frohmatt nun als Teil der Stadtverwaltung, als (teil)autonomisierte städtische Einrichtung oder als rechtlich verselbständigte Einheit geführt wird.
- 290 Hierzu gehört auch ein Abrücken von der Vorstellung, die Stadträtinnen und Stadträte seien allein für das «Strategische» und nicht für das «Operationelle» zuständig. Diese Abgrenzung ist künstlich, nachdem die Gesamtverantwortung beim Stadtrat liegt und «Operationelles» rasch die «Strategie» beeinflussen kann.
- 291 Dem IKS kam in der städtischen Verwaltung bislang keine hervorragende Bedeutung zu. Die Einführung wurde verzögert und nicht priorisiert. Erstaunlich ist, dass die Frohmatt diesbezüglich dennoch über einen guten Stand aufwies. Das Problem liegt jedoch nicht beim IKS, sondern bei dessen Umsetzung im Alltag. Das IKS führte keine zusätzlichen Kontrollen ein, welche nicht bereits bestanden hätten, soweit es um die vorliegenden Rechnungsmanipulationen ging. Mit anderen Worten: Auch ein funktionierendes IKS wäre von CR mit derselben Vorgehensweise umgangen worden, wie er sich bezüglich der vorhandenen städtischen Vorgaben gewählt hatte.
- 292 Die Amtsübergabe innerhalb des Stadtrats ist nicht geregelt und erfolgt ad hoc je nach Einsatzwille der Vorgängerin bzw. des Vorgängers. Es ist jedoch zu bezweifeln, dass eine eingehendere Amtsübergabe diese Vorgänge hätte verhindern können. Dennoch erscheint generell eine eingehendere Regelung der Amtsübergabe sinnvoll.

⁹³ Aus dem Bereich der öffentlichen Hand sind mir dazu allerdings keine Beispiele bekannt. Bei der öffentlichen Hand werden Externe bei konkreten Projekten beigezogen oder bei besonders schwierigen, akuten Situationen. In Gesprächen mit externen Beratungs- und Managementdienstleistern des Pflegeheimbereichs habe ich jedoch entnehmen können, dass allgemein ein Bedarf nach entsprechender Egalisierung des fehlenden Know how auf der strategischen Ebene oder der Ebene der Steuerung besteht. Von einem Dienstleister habe ich gehört, dass er solche Supportleistungen anzubieten gedenkt.

D. Weitere Fragen:

Über welchen Zeitraum wurden die Verfehlungen der Leitung Frohmann nicht erkannt?

Es gibt bekannte Vorfälle im Zusammenhang mit Whistleblowing, bei denen wesentliche Informationen nicht weiterverarbeitet wurden. Wie wurde mit diesen Informationen umgegangen? Warum wurde der Information an die GRPK nicht weiter nachgegangen? Bzw. warum konnten sich die mahnenden Stimmen der GRPK nicht durchsetzen?

Ergeben sich es aus der Untersuchung weitere Themen/Fragen welche auf Auffälligkeiten in der Kontrolle und Überwachung der Frohmann hinweisen und welchen weiter nachgegangen werden sollte?

- 293 Der Zeitraum lässt sich mangels Unterlagen nicht genau eingrenzen, aber vermutlich fing die Manipulation im Jahre 2002 an, so zeigt die Befragung von CR. Sie setzen sich bis zur Entdeckung im Jahre 2022 fort.
- 294 Bezüglich «Whistleblowing» gab es nach meinen Abklärungen keine klaren Hinweise auf Manipulationen. Zudem stand die Abgrenzung «Strategisches» contra «Operationelles» einer weiteren Abklärung im Weg. Die GRPK hat die Geschäftsführung auch nicht im Fokus ihrer Kontrolltätigkeiten gehabt.
- 295 Auf besondere Hinweise (ausser einer im vorstehenden Rahmen erfolgten Mitteilung an die GRPK-Präsidentin) an die GRPK konnte ich nicht feststellen.
- 296 Ein Thema, dem man sich näher widmen sollte, ist die Durchführung der Revisionen und die Wahrnehmung der Revisionsergebnisse durch den Stadtrat. Die Revisionen können eine Quelle für zahlreiche Probleme und Erkenntnissen sein. Dies gilt allerdings nur, je näher man an der Revisionsperson ist. Vorliegend verliefen die Revisionen über einen Filter: Sachbearbeitung => Leiter Revision => Amtsleitung => politische Verantwortliche. Die am Schluss der Kette ankommenden Informationen sind bereits stark abstrahiert; was wie weiter gemeldet wird, hängt von der Revisionsgesellschaft ab und deren Verkehr mit der Amtsleitung. Es erscheint mir sinnvoll, wenn hier ein Vorgehen eingeschlagen würde, bei dem die aufbereiteten, aber noch nicht gefilterten Informationen der Stadtverwaltung und dort einer besonders fachkundigen Person zur Auswertung gegeben würden, mit anderen Worten das Wissen der Revisionsgesellschaft mit dem Wissen der Stadtverwaltung besser verzahnt würde.

E. Themenblock Empfehlungen / Einschätzungen:

Sind die vorhandenen Kontrollmechanismen in Bezug auf die Finanzkontrolle ausreichend, um Interessenverletzungen durch leitende Angestellte zu verhindern:

- *In Bezug auf Dienststellen bzw. Abteilungen mit Globalbudget?*
- *In Bezug auf alle anderen Abteilungen*

Empfehlungen für Verbesserung in Bezug auf externe Revision:

Wie kann zukünftig sichergestellt werden, dass das Organisationsreglement von

Eigenwirtschaftsbetrieben auch bei anderen Einheiten/Abteilungen korrekt überwacht und umgesetzt wird?

Welche Massnahmen sind notwendig, um die Kontrollsysteme (IKS) zu verbessern?

i. Z.B. Zentralisierung und Überwachung des IKS in der Abteilung Präsidiales (Good Governance)?

Welche zusätzlichen Prozeduren bei der Amtsübergabe sind notwendig, um bei dieser einen vollständigen Informationsfluss sicherzustellen?

Welche Massnahmen müssen seitens Executive und GRPK ergriffen werden, um den Zeitraum von Schadensfällen einzugrenzen?

Empfehlung: Welche Massnahmen müssen ergriffen werden, um wirksames Whistleblowing zu ermöglichen?

297 Die vorstehenden Fragen wurden bereits im Zusammenhang mit den vorausgehenden Fragen abgehandelt. In Kürze kann jedoch gesagt werden:

- Die bestehenden Kontrollen beruhen auf einer Kontrolle des Chefs/der Chefin durch die engsten Mitarbeitenden. Dies ist ungenügend. Die Kontrolle der finanziellen Vorgänge sollte extern erfolgen.
- Die Ergebnisse der externen Revision sollen bereits auf der ersten Stufe nach deren Aufarbeitung der Stadt zur Verfügung gestellt werden.
- Ob andere Organisationseinheiten der Stadt vergleichbare Risikosituationen aufweisen, wurde nicht näher überprüft. Jedoch lassen sich die vorliegenden Folgerungen einfach auf vergleichbare Strukturen übertragen.
- Die Amtsübergabe kann generell geregelt werden. Wichtig ist zudem auch, dass die Mitglieder des Stadtrates einfachen Zugang zu den Daten der Verwaltung erhalten, für deren Aufsicht sie letztlich zuständig sind.
- Bezüglich Whistleblowing kann man sich an den Regelungen der Stadt Zürich und kantonalen Ombudsstelle orientieren.
- IKS spielte im vorliegenden Zusammenhang keine Rolle und hätte die hier verletzten, bereits vorhandenen Vorschriften auch nicht verstärkt. Damit soll der Wert des IKS nicht in Abrede gestellt werden. Ebenso wichtig ist jedoch die Prüfung, ob IKS auch umgesetzt, als «gelebt» wird.

T. P. -