

Zusammenfassung und Folgerungen aus dem Bericht Tomas Poledna / Administrativuntersuchung Frohmatt

An Stadt Wädenswil
Kopie an Dossier
Von Tomas Poledna
Betrifft Administrativuntersuchung Frohmatt
Datum Zürich, 18. August 2023

Prof. Dr. iur. Tomas Poledna

I. Feststellungen

- 1 Das Alterszentrum Frohmatt verfügte bis zur Entlassung des zwischen 1997 und 2021 tätigen Leiters über einen relativ grossen Autonomiebereich. Dieser beruhte auf dem über weite Teile eigenständig geführten Personalwesen und der spezifischen, mit der übrigen Stadtverwaltung inkompatiblen Rechnungssoftware. Die Rechnungen wurden intern kontrolliert und freigegeben.
- 2 Der frühere Leiter des Alterszentrums konnte sich gegenüber dem Kaderpersonal wie auch den politischen Vorgesetzten eine solide Vertrauensposition aufbauen. Dabei verstand er es, die interne doppelte Kontrolle der Kreditorenrechnungen zu unterlaufen. So wurden Rechnungen für dessen private Aktivitäten zu Lasten der Stadt Wädenswil verbucht. Ausgewertet werden konnten vorliegend nur die Unterlagen der letzten rund 10 Jahre. Diese ergaben, dass auf diesem Weg die Stadt Wädenswil um rund 200'000 CHF geschädigt wurde. Gemäss dem früheren Leiter der Frohmatt hatte er bereits ca. 2002 diese Vorgehensweise eingeschlagen.
- 3 Der frühere Leiter der Frohmatt hatte das Amt des Sekretärs der Familienausgleichskasse des Verbandes Zürcher Krankenhäuser (FAKVZK) von seinem Amtsvorgänger 1998 übernommen. Er hat das Amt in der Folge deutlich ausgebaut und so die Grenze zu einer bewilligungspflichtigen Nebenbeschäftigung überschritten, ohne eine Bewilligung einzuholen. Die Nebenbeschäftigung war ausserhalb der Frohmatt unbekannt. Entschädigt wurde sie mit jährlichen Zahlungen von mehreren Zehntausend Franken bis zum Betrag von CHF 67'000, was rund einem Drittelpensum entsprochen hat. Mangels Kenntnis konnte die Stadt Wädenswil auch keine Abgeltung verlangen.

Poledna RC AG Zürich
Münstergasse 9, Zürich
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

Eingetragen im kantonalen
Anwaltsregister

- 4 Die Administration der FAKVZK war ebenso beim Alterszentrum angesiedelt. Die Arbeiten für die FAKVZK wurden durch eine städtische Angestellte erledigt. Die Stadt Wädenswil wurde hierfür pro rata entschädigt. Die Entschädigungsregelung wurde nie extern überprüft und der gesamte Vorgang war ausserhalb des Alterszentrums den städtischen Organen unbekannt. Die Untersuchung zeigte, dass zu Gunsten der FAKVZK durch die Zentrumsangestellten weitere Dienstleistungen erbracht wurden, die nicht entschädigt wurden.
- 5 Das Alterszentrum Frohmatt gab der FAKVZK in den Jahren 2011/2012 ein Darlehen in der Höhe von bis zu ca. 500'000 CHF. Den Darlehensvertrag für das Alterszentrum wie für die FAKVZK unterzeichnete der frühere Leiter der Frohmatt mit. Der Darlehensvertrag diente dem vorübergehenden Ausgleich von Entnahmen des früheren Leiters Frohmatt zu Lasten der FAKVZK.
- 6 Der frühere Leiter Frohmatt nahm für sich eine sehr offene Arbeitszeit- und -platzgestaltung in Anspruch. So hatte er lange Mittagspausen und weilte regelmässig über verlängerte Wochenenden im Ausland an seinem Zweitwohnsitz. Dies war seinen Mitarbeitenden bekannt wie auch – in den Grundzügen - den beiden politischen Vorgesetzten. Dies stiess allerdings nicht auf Widerstand, da der frühere Leiter Frohmatt sich und seine Mitarbeitenden derart organisieren konnte, dass es nicht negativ auffiel.
- 7 Aufgefallen ist sodann eine extensive externe Unterstützung des Kaderpersonals Frohmatt. Die entsprechenden Ausgaben beliefen sich gemäss einer Sonderrevision 100'000 CHF jährlich im Zeitraum 2011-2013. Für das Personal wurde sodann externes Coaching intensiv eingesetzt. Dieses wurde über Darlehen an das Personal finanziert und die Darlehen wurden über die Anstellungsdauer dann monatsweise reduziert. Im Jahr 2012 waren so rund 159'000 CHF an Darlehen aus Coaching offen.

II. Aufsicht und Kontrolle

- 8 Die städtischen Regelungen waren klar und das Verhalten des früheren Leiters Frohmatt verletzte diese. Allerdings wurden die Vorgänge von keiner der Aufsichts- und Kontrollstellen entdeckt:
 - a. Der die Kreditorenrechnungen als Zweiter zu prüfende Leiter der Administration Frohmatt nahm die Kontrollen nicht wahr.
 - b. Die Revisionen sind nicht darauf angelegt, die über Jahre sich hinziehenden Rechnungsmanipulationen mit relativ kleinen Beträgen zu entdecken. Solches wäre zufällig an den Tag getreten. Ein solcher Zufall bahnte sich bei der Prüfung der Jahresrechnung 2012 an. Gemäss dem früheren Leiter Frohmatt bemerkte der Leiter der externen Revisionsstelle, dass die Kreditorenrechnungen nicht doppelt geprüft wurden und die Rechnungsdetails fehlten. Dies hätte er mit dem früheren Leiter Frohmatt in einem 4-Augen-Gespräch geklärt. Dieser Vorgang ist in den Akten nicht festgehalten und der Revisionsleiter wollte sich dazu nicht befragen lassen. Somit konnte dieser Vorgang nicht abschliessend geklärt werden.

- c. Eigenartig erscheint sodann, dass der im Abschluss der Jahresrechnung ersichtliche Abbau des Darlehens Frohmatt an die FAKVZK im Jahre 2012 keine Rückfragen seitens der Revisionsstelle auslöste.
- d. Zudem musste der Revisionsstelle bewusst sein, dass der frühere Leiter Frohmatt mit dem der Revisionsstelle bekannten Darlehen seine Finanzkompetenz deutlich überschritten hatte und das Darlehen keine Rechtsgrundlage hatte. Auch hierzu konnte der Revisionsleiter nicht befragt werden, doch liegen keine diesbezüglichen Warnhinweise der Revisionsstelle an die Sozialvorsteherin bzw. den Stadtrat vor.
- e. Auch die Finanzverwaltung hat den deutlichen Abbau der Aktiva der Frohmatt von einem Jahr zum anderen nicht bemerkt, ebensowenig wie die zuständige Sozialvorsteherin, der Stadtrat und die GRPK. Nach mehr als zehn Jahren lassen sich die Gründe hierfür nicht mehr finden. Mutmasslich haben sich alle Beteiligten auf die Kontrollen der Revisionsstelle verlassen.
- f. Ein internes Kontrollsystem (IKS) bestand bei der Frohmatt in einem recht fortgeschrittenen Entwurfsstadium. Allerdings hätte auch ein etabliertes IKS die Manipulation des früheren Leiters Frohmatt nicht verhindern können, da es nicht mehr als eine doppelte Kontrolle der Rechnungen verlangte. Diese wurde von jenem jedoch geschickt ausgehebelt.
- g. Dass die Eingliederung der FAKVZK-Administration und die intensive Tätigkeit des früheren Leiters Frohmatt als Sekretär (und späterer Präsident) FAKVZK ausserhalb der Frohmatt unbemerkt blieben, hängt einerseits mit deren relativer Autonomie zusammen. Zum anderen ist die eher entfernte Aufsicht durch politische Mandatsträger grundsätzlich nicht geeignet, solche Vorgänge zu entdecken.
- h. Der Stadtschreiber bzw. die Stadtschreiberin wiesen ein überladenes Pflichtenheft auf und stiessen bezüglich der Aufsicht bei der Frohmatt auch an die faktischen Grenzen eines mit einer gewissen Autonomie ausgestatteten Betriebes.

III. Empfehlungen für kurzfristige Massnahmen

- 9 Die Erledigung von Kreditorenrechnungen soll bei mit einer Autonomie versehenen Abteilungen der städtischen Verwaltung ausserhalb dieser Einheiten erfolgen.
- 10 Die doppelte Kontrolle der Kreditorenrechnungen soll in einem Merkblatt im Detail aufgezeigt werden. Diese bedingt u.a. die Kontrolle:
 - a. der Bestellung einschliesslich der Rechtsgrundlage der Bestellung
 - b. der Berechnung des Rechnungsbetrages
 - c. des Erhalts der Leistung
- 11 Das Personalwesen soll zentralisiert und einheitlich geregelt werden hinsichtlich Anstellungen, Abwesenheits- und Ferienkontrolle, Weiterbildungen und Aktenführung

- 12 Die Aufsicht der politischen Verantwortlichen ist zu stärken. Dazu gehören ein direkterer und breiterer Zugang der Vorsteherinnen und Vorsteher zum Personal und zu den Akten der Abteilungen, bei Bedarf der Beizug von Fachpersonen in komplexen Aufgabenbereichen (wie es die Alterspflege ist) und eine Befassung mit der Frage, ob die Begriffe «strategisch» und «operativ» tauglich sind, die stadträtlichen Verantwortlichkeiten korrekt wahrzunehmen. Zudem ist das Pflichtenheft der Stadtschreiberin zu klären.
- 13 Der Verkehr mit der Revisionsstelle ist zu intensivieren. Die Revisionsstelle soll alle Wahrnehmungen von einer gewissen Tragweite in einer Bearbeitungsrunde (und nicht in einem Schlussgespräch) mit der Finanzverwaltung der Stadt (nicht der Einheiten) und dem zuständigen Mitglied des Stadtrates besprechen.
- 14 Ein gesamtstädtisches IKS sollte eingeführt und dessen Umsetzung und Handhabung sollte periodisch kontrolliert werden.



Tomas Poledna