

ETH-Rat
Frau [REDACTED], Präsidentin
Haldeliweg 15
8092 Zürich

SCHLUSSBERICHT

Administrativuntersuchung im Physikdepartement D-PHYS an der ETH Zürich

im Auftrag des

Rates der Eidgenössischen Technischen Hochschulen

28. Juni 2019

INHALTSVERZEICHNIS

MANAGEMENT SUMMARY	3
ABKÜRZUNGEN.....	4
1 AUSGANGSLAGE UND ABLAUF DER UNTERSUCHUNG	6
1.1 Ausgangslage	6
1.2 Auftrag.....	7
1.3 Verfahrensgrundsätze	7
1.4 Abgrenzungen	7
1.5 Arbeitsorganisation	7
1.6 Arbeiten des unabhängigen Untersuchungsorgans	8
2 UNTERSUCHUNGSFRAGEN UND ERGEBNISSE	12
2.1 Vorwurf der intransparenten Mittelvergabe am D-PHYS	12
2.2 Vorwurf der konstanten Diskriminierung durch die Departementsleitung D-PHYS	39
2.3 Vorwurf der Korruption sowie des Amts- und Machtmissbrauchs an der ETH Zürich	48
3 SCHLUSSBEMERKUNGEN	54
ANHANG I: AKTENVERZEICHNIS	55

Der Präsident des ETH-Rats beauftragte BDO am 8. April 2019 mit der Durchführung einer Administrativuntersuchung im Physikdepartement D-PHYS an der ETH Zürich nach den Vorgaben gemäss Art. 27a ff. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1). Zur Feststellung des Sachverhaltes dienten die Beweismittel nach Art. 12 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021). Die Untersuchung wurde im Zeitraum vom 8. April bis 24. Juni 2019 durchgeführt. Der vorliegende Bericht bezieht sich folglich auf den Kenntnisstand zum 24. Juni 2019 (Stichtag). Nach diesem Zeitpunkt wurden keine Untersuchungshandlungen mehr durchgeführt. Der Bericht beruht auf den durchgeführten Befragungen und auf den von den Auskunftspersonen eingereichten Unterlagen sowie den von der ETH Zürich zur Verfügung gestellten Dokumenten. Im Rahmen der Administrativuntersuchung waren ausgewählte Fragen (s. Kapitel 2) zu nachfolgenden Vorwürfen zu beantworten:

Vorwurf der intransparenten Mittelvergabe am Physikdepartement D-PHYS

BDO kommt zum Schluss, dass für die Mittelverteilung klare Regeln bestehen, welche eingehalten werden. Die Regeln sind rechtmässig, sachgerecht und hinreichend transparent. Die Anpassung der Geschäftsordnung im Jahr 2013 in diesem Bereich stellt eine Präzisierung der Regelung der Transparenz dar. Durch die Formulierung der stufengerechten Transparenz werden Personen weder willkürlich noch diskriminierend vom Prozess der Mittelverteilung ausgeschlossen. Die Transparenz hinsichtlich der Mittelvergabe ist jedoch eingeschränkt und sollte aus Sicht einer "guten Governance" erhöht werden. Mit Blick auf die Verteilung der Mittel ist jedoch keine Diskriminierung oder Willkür erkennbar. Der Prozess der Verteilung der Mittel erfolgt nach klaren Regeln.

Vorwurf der konstanten Diskriminierung durch die Departementsleitung D-PHYS

Die Grundsätze und Regeln zur Bestellung der departementalen Leitungsgremien sind transparent festgehalten. Die Organisation der Leitung und Überwachung beurteilt BDO als rechtmässig, sachgerecht, nachvollziehbar und zeitgemäss. Aus Sicht einer "guten Governance" sollten mit dem Wahlvorschlag jedoch das Anforderungsprofil sowie die Qualifikation und Erfahrung der Kandidaten, welche für die spezifische Amtsausübung von Relevanz sind, vorgelegt werden. Im Weiteren stellt BDO keine Sachverhalte fest, die darauf hindeuten, dass einzelne Mitglieder des D-PHYS offen und direkt ausgegrenzt, konsequent und praxiswidrig von leitenden Funktionen innerhalb des D-PHYS ferngehalten und damit konstant diskriminiert werden.

Vorwurf der Korruption sowie des Ämter- und Machtmissbrauchs an der ETH Zürich

Bezüglich des Vorwurfs der Korruption sowie des Amts- und Machtmissbrauchs an der ETH Zürich kann festgehalten werden, dass sich die Anzeigerin von den öffentlich erhobenen strafrechtlichen Vorwürfen distanziert hat. BDO hat keinerlei Hinweise erhalten, die auf einen Korruptions- oder auf einen Amtsmissbrauchstatbestand im strafrechtlichen Sinne hinweisen würden.

BDO hat diesen Bericht nach bestem Wissen aufgrund der uns zur Verfügung stehenden Beweismittel erstellt. Die Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen in diesem Bericht basieren auf Grundlagen, welche uns bis zum Stichtag (24. Juni 2019) vorlagen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass Ereignisse oder Massnahmen nach diesem Datum zu anderen Ergebnissen führen können, deren Auswirkungen in diesem Bericht nicht abgebildet sind.

ABKÜRZUNGEN

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BDO	BDO AG
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
D-PHYS	Departement Physik
ehem.	ehemalige, ehemaliger
em.	Emeritiert
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
ETH Zürich	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Finanzreglement	Finanzreglement der ETH Zürich vom 1. Januar 2019
G-Money	Finanzierungstopf des D-PHYS für kleinere Einmalanträge in Sondersituationen (ab 2019 E-Money)
GO D-PHYS	Geschäftsordnung des Departements Physik
i.e.S.	im engeren Sinne
IPA	Institut für Teilchen- und Astrophysik
IQE	Institut für Quantenelektronik
ITP	Institut für Theoretische Physik
LKFP	Laboratorium für Festkörperphysik
OV	Verordnung über die Organisation der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, Organisationsverordnung ETH Zürich
Prof., Proff.	Professor/in, Professoren
Rahmenkonzept	Rahmenkonzept zur Mittelverteilung im Departement Physik, verabschiedet an der Departementskonferenz vom 13. Dezember 2013

Referenzprofessuren	Im Rahmenkonzept festgelegte Grundbeträge für die Professuren pro Jahr und Institut, aufgeteilt nach CHF für Personal- und Betriebsmittel sowie Fläche
resp.	respektive
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (SR 172.010.1)
s.	siehe
S.	Seite
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. März 2019) (SR 311.0)
VPFC	Vizepräsident für Finanzen und Controlling
VPFW	Vizepräsident für Forschung und Wirtschaftsbeziehungen
VPPR	Vizepräsident für Personal und Ressourcen
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz) vom 20.12.1968 (SR 172.021)
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
z.T.	zum Teil

1 AUSGANGSLAGE UND ABLAUF DER UNTERSUCHUNG

1.1 Ausgangslage

Eine Anzeigerin hat mittels Eingabe vom 11. Oktober 2018 eine Aufsichtsbeschwerde an den ETH-Rat wegen mangelnder/ungenügender Governance gegen die Verantwortlichen der ETH Zürich erhoben, deren Eingang (17. Oktober 2018) vom Präsidenten des ETH-Rats am 19. Oktober 2018 bestätigt wurde.

Der Präsident des ETH-Rats hielt mit Schreiben vom 16. November 2018 an die Anzeigerin zusammenfassend fest, dass der ETH-Rat die Verbandsaufsicht über die Institutionen des ETH-Bereichs ausübe, dass bezüglich der geltend gemachten personalrechtlichen Ansprüche der Anzeigerin die ETH Zürich bzw. die ETH-Beschwerdekommision zuständig sei, dass der ETH-Rat sich nicht zu Drittverfahren äussere und dass die ETH Zürich zu den Vorwürfen der Anzeigerin betreffend die Modalitäten der Vergabe der finanziellen Mittel unter den Instituten sowie zur Transparenz über die Mittelzuteilung im Physikdepartement D-PHYS an der ETH Zürich zur Stellungnahme einzuladen sei, unter Offenlegung des diesbezüglichen Ausschnitts aus ihrer Aufsichtsbeschwerde.

Die Anzeigerin lehnte mit Schreiben vom 5. Dezember 2018 eine Offenlegung des diesbezüglichen Ausschnitts aus ihrer Aufsichtsbeschwerde ab, weil sie aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes sowie aus Angst vor möglichen Anfeindungen und Nachteilen anonym bleiben wollte.

Der Präsident des ETH-Rats bestätigte der Anzeigerin mit Schreiben vom 11. Dezember 2018, dass die ETH Zürich, wie von der Anzeigerin ausdrücklich gewünscht, nur in einer abstrakt gehaltenen Form, die keine Rückschlüsse auf die Anzeigerin zuliesse, zur Stellungnahme eingeladen werde.

Der Präsident des ETH-Rats hat die ETH Zürich in der Folge am 20. Dezember 2018 zur Stellungnahme zu Vorhaltungen in einer Aufsichtsbeschwerde betreffend behauptete mangelnde/ungenügende Governance (abstrakt formulierte Fragestellungen gemäss Schreiben der Anzeigerin vom 5. Dezember 2018) eingeladen.

Die ETH Zürich hat daraufhin fristgerecht am 19. Februar 2019 Stellung zu den aufgeworfenen Fragen genommen und dieser Stellungnahme Auszüge aus einem Schlussbericht «Finanzanalyse Professur [REDACTED] (D-PHYS)» vom 17. Juli 2018 beigelegt.

Die Anzeigerin hat sich am 22. März 2019 im Online-Magazin [REDACTED] öffentlich zu einem Antrag der ETH Zürich an den ETH-Rat auf Entlassung einer Professorin geäußert und in diesem Interview schwerwiegende, allgemein gehaltene Vorwürfe wie Korruption, Sexismus sowie Amts- und Machtmissbrauch an der ETH Zürich erhoben, die teilweise über den Inhalt der Aufsichtsbeschwerde hinausgingen. Aus Sicht des Präsidenten des ETH-Rats ist die Anzeigerin damit von sich aus mit ihren Vorwürfen gegenüber der ETH Zürich aus der Anonymität getreten.

Der ETH-Rat übt die Aufsicht über den ETH-Bereich aus (Art. 25 Abs. 1 Bst. f Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen vom 4. Oktober 1991, ETH-Gesetz). Der Präsident des ETH-Rats erledigt Aufsichtsbeschwerden in Form einer Präsidialverfügung oder eines Schreibens, soweit sich keine Behandlung im ETH-Rat aufdrängt (Art. 15 Abs. 1 Bst. f der Geschäftsordnung vom 17. Dezember 2003 des Rates der Eidgenössischen Technischen Hochschulen). Der ETH-Rat hat an einer ausserordentlichen Sitzung vom 29. März 2019 beschlossen, die Vorwürfe gemäss Aufsichtsbeschwerde vom 11. Oktober 2018

sowie die darüberhinausgehenden Vorwürfe der Anzeigerin im [REDACTED] Interview vom 22. März 2019 im Rahmen einer Administrativuntersuchung im Physikdepartement D-PHYS an der ETH Zürich extern untersuchen zu lassen.

1.2 Auftrag

Zwecks Untersuchung der von der Anzeigerin erhobenen Vorwürfe wurde BDO am 8. April 2019 mit der Durchführung einer Administrativuntersuchung im Physikdepartement D-PHYS an der ETH Zürich nach den Vorgaben gemäss Art. 27a ff. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1) betraut.

Die Administrativuntersuchung gemäss RVOV stellt ein Instrument der Aufsicht dar und dient der Abklärung bestimmter Sachverhalte, der Vorkommnisse, der Abläufe und organisatorischer Zustände innerhalb eines bestimmten Bereichs der Verwaltung. Dabei muss nicht beurteilt werden, ob Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schuldhaft gehandelt haben oder nicht. Die Administrativuntersuchung richtet sich nicht gegen bestimmte Personen (Art. 27a Abs. 2 RVOV). Es handelt sich weder um eine Strafuntersuchung, noch um eine Disziplinaruntersuchung.

1.3 Verfahrensgrundsätze

Für das Verfahren gelten sinngemäss die Art. 27a-27j RVOV. In diesem Zusammenhang haben wir nach eigenem Ermessen entschieden,

- ▶ welche Beweismittel im Sinne von Art. 12 VwVG im vorliegenden Verfahren zu erheben waren;
- ▶ welche Personen, die bei der ETH Zürich angestellt sind, zu befragen waren. Die befragten Personen wurden mittels Schreiben vom 18. April 2019 des Präsidenten der ETH Zürich vom Amtsgeheimnis entbunden;
- ▶ welche Informationen und Unterlagen verfügbar zu machen waren;
- ▶ wie den vom Verfahren Betroffenen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 27g Abs. 5 RVOV) und ein Recht auf Akteneinsicht (Art. 27g Abs. 4 RVOV) zu gewähren war.

1.4 Abgrenzungen

Die Administrativuntersuchung umfasst den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis 24. Juni 2019.

Nicht Gegenstand dieser Administrativuntersuchung sind alle anderen beim ETH-Rat und/oder der ETH Zürich laufenden oder abgeschlossenen Verfahren. Dies gilt insbesondere auch für das Verfahren von [REDACTED], wie der ETH-Rat aufgrund seiner Verfügung vom 8. April 2019 im Schreiben vom 5. Juni 2019 bestätigte.

1.5 Arbeitsorganisation

Mit der Durchführung einer Administrativuntersuchung können unbefangene verwaltungsinterne oder -externe Fachpersonen eingesetzt werden. Vorliegend hat der ETH-Rat BDO als verwaltungsexterne Organisation beauftragt. Innerhalb von BDO wurde die Untersuchung durch nachfolgende Spezialisten/innen in den Bereichen Recht, Finanzen und Governance durchgeführt:

- ▶ [REDACTED], lic. oec. HSG (Mandats- und Projektleiter)
- ▶ [REDACTED], MScBA (stv. Mandatsleiter, Teilbereich Governance)

- ▶ [REDACTED], Diplom-Wirtschaftsmathematikerin (Teilbereich Mittelvergabe)
- ▶ [REDACTED], Rechtsanwältin (Teilbereich Strafrecht)

Das Untersuchungsteam wurde im Rahmen der primären Datenerhebung von weiteren Interviewleitern/innen und mehreren Protokollführern/innen unterstützt.

1.6 Arbeiten des unabhängigen Untersuchungsorgans

Die Verantwortung von BDO war es, eine Administrativuntersuchung nach Art. 27a-27j RVOV durchzuführen. Im Rahmen der Administrativuntersuchung waren ausgewählte Fragen (s. Kapitel 2) zu nachfolgenden Vorwürfen zu beantworten:

- ▶ Vorwurf der intransparenten Mittelvergabe am Physikdepartement D-PHYS
- ▶ Vorwurf der konstanten Diskriminierung durch die Departementsleitung D-PHYS
- ▶ Vorwurf der Korruption sowie des Ämter- und Machtmissbrauchs an der ETH Zürich

Als Untersuchungsorgan hat BDO die Arbeiten mit hinreichender Sicherheit so ausgeführt, dass auf dieser Grundlage eine Schlussfolgerung über die vorgenannten Sachverhalte abgegeben werden kann. Unter Berücksichtigung von Risiko- und Wesentlichkeitsüberlegungen wurden entsprechende Untersuchungshandlungen durchgeführt, um ausreichende geeignete Nachweise zu erlangen. Die Auswahl der Prüfungshandlungen lag im pflichtgemässen Ermessen des unabhängigen Untersuchungsorgans. Zur Feststellung des Sachverhaltes dienten Beweismittel nach Art. 12 VwVG. In der Administrativuntersuchung fand keine Zeugeneinvernahme statt. Die ETH Zürich gewährte BDO volle Einsicht in Unterlagen und Dokumente, die zur Abwicklung der Administrativuntersuchung erforderlich waren. Zudem wurden BDO im Rahmen von primären Datenerhebungen weitere Auskünfte zu den Untersuchungsfragen erteilt.

Nachfolgende Tätigkeiten wurden im Rahmen unserer Administrativuntersuchung durchgeführt:

Akteneinsicht

Die Einsicht umfasste die Untersuchung von internen und externen Aufzeichnungen oder Dokumenten in Papier- oder elektronischer Form oder auf anderen Medien. Die Einsichtnahme in Aufzeichnungen und Dokumente lieferte je nach deren Art und Quelle Nachweise von unterschiedlichem Verlässlichkeitsgrad.

Die für die Administrativuntersuchung verwendeten Dokumente sind im Anhang 1: Aktenverzeichnis aufgeführt.

Befragungen

Im Rahmen von Befragungen wurden finanzielle und nichtfinanzielle Informationen bei sachverständigen Personen der ETH Zürich eingeholt. Sämtliche Befragungen erfolgten aufgrund eines individuell angepassten Gesprächsleitfadens. Die Interviews wurden von zwei Gesprächsleitenden geführt und von einem/einer Protokollführer/in festgehalten. Bei der Zusammensetzung des befragenden Teams wurde darauf geachtet, dass es die nötigen fachlichen Kompetenzen aufwies und zudem aus Frauen und Männern bestand. Die Auskunftspersonen wurden anlässlich der Interviews über die massgeblichen Verfahrensgrundsätze aufgeklärt. Die in die Administrativuntersuchung einbezogenen Personen

konnten sich rechtlich vertreten und verbeiständen lassen. Die Gesprächsprotokolle wurden von den Auskunftspersonen und von BDO unterzeichnet.

In der Präsidialverfügung vom 8. April 2019 wird festgehalten, dass im Zusammenhang mit der Administrativuntersuchung zumindest die Anzeigerin, die Mitglieder der Schulleitung der ETH Zürich sowie die jeweilige Departementsleitung D-PHYS der letzten Jahre (d.h. 2013-2019) anzuhören seien. Die weiteren Interviewpartner konnten durch BDO ausgesucht werden. Diese Auswahl erfolgte aufgrund der Untersuchungsakten. Dabei waren die folgenden Kriterien massgebend:

- ▶ Stammorganisation: Professorinnen/Professoren aus allen Organisationseinheiten des D-PHYS (inkl. der selbständigen Professuren)
- ▶ Institutsleitung: Aktuelle und ehemalige Institutsvorsteher/innen
- ▶ Geschlecht: Sämtliche Professorinnen am D-PHYS wurden befragt, bis auf Prof. [REDACTED] (aufgrund eines parallel laufenden Verfahrens des ETH-Rats)
- ▶ Alter: Jüngere/ältere Professoren/innen
- ▶ Dienstalter: Langjährige/kürzlich berufene Professoren/innen
- ▶ Nationalität: Schweizerische/ausländische Professoren/innen
- ▶ Funktion: Professoren/innen, welche bisher noch keine Funktion in der Departementsleitung innehatten
- ▶ Funktion: Departementskoordinator, Departementscontroller

Die Befragungen wurden mehrheitlich in den Räumlichkeiten der ETH sowie von BDO in Zürich durchgeführt (ein Zweitgespräch erfolgte schriftlich, ein Interview per Skype). Diese Erhebungsmethode hat den Vorteil, dass die Auskunftsbereitschaft in der Regel gross ist und wesentliche Informationen konkret aufgenommen werden können. BDO hat den Auskunftspersonen bewusst die Möglichkeit gegeben, Aussagen zu begründen, wodurch der Blickwinkel der Betrachtung erweitert und Zusatzinformationen gegeben wurden. Zu wichtigen Aussagen betreffend die Untersuchung wurden, sofern zu diesem Zeitpunkt nicht bereits vorliegend, weitergehende Unterlagen eingefordert. Die Ergebnisse beinhalten folglich Resultate aus primären Datenerhebungen, welche mittels objektiven Grundlagen gestützt worden sind.

Übersicht der durchgeführten Interviews

Vorname / Name	Funktion	Datum
Prof. Dr. [REDACTED]	Professorin am [REDACTED]	17.04.2019, 22.06.2019 (zweites Interview erfolgte schriftlich)
Prof. Dr. [REDACTED]	Professor am [REDACTED]	23.04.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Departementskoordinator D-PHYS, Titularprofessor an [REDACTED]	23.04.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Professor am [REDACTED], ehem. Departementsvorsteher D-PHYS	23.04.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Assistenzprofessorin (Tenure Track) am [REDACTED]	23.04.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Präsident der Strategiekommission D-PHYS, Professor am [REDACTED]	23.04.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Vizepräsident für Personal und Ressourcen	23.04.2019

Prof. Dr. [REDACTED]	Professor am [REDACTED], ehem. Departementsvorsteher D-PHYS	24.04.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Vorsteher [REDACTED], Professor am [REDACTED]	24.04.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Titularprofessorin am [REDACTED]	24.04.2019
[REDACTED]	Departementscontroller D-PHYS	25.04.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Titularprofessor am [REDACTED]	25.04.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Vizepräsident für Forschung und Wirtschaftsbeziehungen	25.04.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Departementsvorsteher D-PHYS, Professor am [REDACTED]	25.04.2019, 15.05.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Professor am [REDACTED], ehem. Mitglied der Strategiekommission D-PHYS	25.04.2019 (Skype-Besprechung)
Prof. Dr. [REDACTED]	Emeritierte Professorin am [REDACTED]	26.04.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Rektorin	26.04.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Stellvertretender Departementsvorsteher D-PHYS, Professor am [REDACTED]	29.04.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Vorsteher [REDACTED], Professor am [REDACTED]	29.04.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Professor am [REDACTED]	29.04.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Assistenzprofessorin (Tenure Track) am [REDACTED]	30.04.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Mitglied der Departementsleitung D-PHYS, Professor am [REDACTED]	02.05.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Assistenzprofessorin am [REDACTED]	02.05.2019
Prof. Dr. [REDACTED]	Selbständiger Professor am D-PHYS, ehem. Departementsvorsteher D-PHYS	09.05.2019
Dr. [REDACTED]	Vizepräsident für Finanzen und Controlling	22.05.2019

Analytische Prüfungshandlungen

Analytische Prüfungshandlungen bestehen in der Beurteilung von Informationen durch die Analyse plausibler Beziehungen zwischen finanziellen und nichtfinanziellen Daten. Ausserdem umfassen analytische Prüfungshandlungen die jeweils notwendigen Untersuchungen von festgestellten Schwankungen oder Beziehungen, die nicht mit anderen relevanten Informationen in Einklang stehen oder die von den erwarteten Parametern abweichen. Die Erkenntnisse wurden strukturiert auf allfällige Widersprüche zwischen den verschiedenen Dokumenten und Aussagen hin untersucht.

Die Untersuchung wurde im Zeitraum vom 8. April bis 24. Juni 2019 durchgeführt. Der vorliegende Bericht bezieht sich folglich auf den Kenntnisstand zum 24. Juni 2019 (Stichtag). Nach diesem Zeitpunkt wurden keine Untersuchungshandlungen mehr durchgeführt.

Beurteilung

BDO hat eine unabhängige Beurteilung von Verfahren und Abläufen, die im Zusammenhang mit der Mittelvergabe, der Bestellung der Leitungsgremien sowie deren Amtsausübung, vorgenommen.

Die aus der primären und sekundären Datenerhebung gewonnenen Informationen sind einer fundierten Analyse und Bewertung unterzogen worden. Die Informationen wurden verdichtet als Feststellungen dargestellt. Als Beurteilungsmassstab dienten die in der Fragestellung des ETH-Rats aufgeführten Kriterien, die einschlägigen Rechtsgrundlagen sowie Kriterien der "guten Governance".

Berichterstattung

Der vorliegende Bericht beruht auf den durchgeführten Befragungen und auf den von den Befragten eingereichten Unterlagen sowie den von der ETH Zürich zur Verfügung gestellten Dokumenten. Als Untersuchungsorgan erstattet BDO einen schriftlichen Bericht, der Schlussfolgerungen über die Sachverhaltsinformationen vermittelt. Nachdem Untersuchungshandlungen zum Erlangen von Nachweisen durchgeführt wurden, die in Art, zeitlicher Einteilung und Umfang, gemessen an den Merkmalen des Sachverhalts und anderen relevanten Umständen des Auftrags, hinreichend waren und im vorliegenden Bericht beschrieben sind, wurden ausreichend geeignete Nachweise erlangt, um ein allfälliges Risiko von Fehlaussagen in den Feststellungen und Konklusionen auf ein vertretbar niedriges Mass zu mindern. Solche Sachverhalte werden in positiver Form ausgedrückt, z.B.: «Nach unserer Beurteilung entspricht die Mittelverteilung der Organisationsverordnung der ETH Zürich und der Geschäftsordnung D-PHYS». Unter Berücksichtigung von Wesentlichkeitsüberlegungen zum Umfang der primären Datenerhebungen können verschiedene Sachverhalte mit begrenzter Sicherheit ausgedrückt werden, z.B.: «Auf der Grundlage von unseren in diesem Bericht beschriebenen Arbeiten sind uns keine Sachverhalte bekannt geworden, die uns zu der Annahme veranlassen, dass die Mittelverteilung nicht in allen wesentlichen Belangen der Organisationsverordnung der ETH Zürich und der Geschäftsordnung D-PHYS entspricht».

Als Ergebnis der Administrativuntersuchung gibt BDO der anordnenden Stelle den vorliegenden Bericht sowie sämtliche Untersuchungsakten gemäss Aktenverzeichnis (Anhang 1) ab. Der Bericht beantwortet die aufgrund der Vorwürfe der Anzeigerin, insbesondere betreffend monierter Missstände bei der Mittelvergabe, der Diskriminierung von Professorinnen im D-PHYS sowie Fehlverhalten von Leitungsgremien des D-PHYS und weiterer Verantwortlicher der ETH Zürich, gestellten Fragen (vgl. Kapitel 2).

Dieses Kapitel gliedert sich anhand der zu untersuchenden Vorwürfe mit den jeweiligen Untersuchungsfragen gemäss Präsidialverfügung vom 8. April 2019. Hierbei wird aufgrund der vorgenannten Untersuchungshandlungen die spezifische Ist-Situation kompakt beschrieben und die diesbezüglichen Feststellungen sowie die Konklusion betreffend der Untersuchungsfrage dokumentiert.

2.1 Vorwurf der intransparenten Mittelvergabe am D-PHYS

2.1.1 *Fragestellung 1: Bestehen im D-PHYS verbindliche Regeln und Kriterien für eine nachvollziehbare und transparente Verteilung der finanziellen Mittel für die Forschung und Lehre?*

Falls ja: Welche Regeln und Kriterien sind dies und wurden sie von der Departementsleitung seit Anfang 2013 bei der internen Mittelvergabe im D-PHYS korrekt angewendet?

Falls nein: Nach welchen Modalitäten wurden seit Anfang 2013 die finanziellen Mittel für Lehre und Forschung im D-PHYS durch die Departementsleitung intern verteilt?

Für die Mittelverteilung am D-PHYS bestehen klare Regeln, die eingehalten werden. Die Transparenz ist jedoch eingeschränkt und sollte aus Sicht einer Good Governance, auch im Kontext einer stufengerechten Transparenz, erhöht werden.

Beschreibung der Ist-Situation

An der ETH gelten die Prinzipien der eigenverantwortlichen Mittelbewirtschaftung und der Subsidiarität.¹ Für das D-PHYS gelten entsprechend die Regeln der Schulleitung, das Departement hat sich zudem mit einer eigenen Geschäftsordnung selber zu organisieren. Die Geschäftsordnungen der Departemente sind vom Präsidenten der ETH Zürich zu bewilligen. Damit soll sichergestellt werden, dass diese in Einklang mit den Reglementen der ETH stehen.

Professuren an der ETH erhalten Mittel aus drei Quellen:²

- a) Grundfinanzierung
(Basisfinanzierung, die Stabilität in der langfristigen Finanzierung der Professur bietet)
- b) Zusatzfinanzierungen
(direkt bei der Schulleitung zu beantragen; resp. Finanzierungen durch den Präsidenten)

¹ Art. 31.1, Organisationsverordnung der ETH ("OV") sowie Regelung der Zuständigkeiten in der OV insgesamt.

² 6. Kapitel: Budgetverwendung, Finanzreglement der ETH Zürich ("Finanzreglement").

- c) Projektorientierte Drittmittel
(werden durch die individuellen Professuren direkt eingeworben)

Zusatzfinanzierungen und projektorientierte Drittmittel werden nicht durch das D-PHYS verteilt und sind deshalb nicht Teil dieser Untersuchung. Auf die Zusatzfinanzierungen wird nur eingeschränkt im Zusammenhang mit der Transparenz verwiesen.

Auf Stufe ETH wurden im 2016 aus den gesamten Finanzflüssen von CHF [REDACTED] CHF [REDACTED] für die Grundfinanzierung aufgewendet, CHF [REDACTED] für Zusatzfinanzierungen durch die Schulleitung und den ETH-Rat, CHF [REDACTED] stammten aus Finanzierungen von Drittmitteln. Die zentralen Einheiten, einschliesslich der Technologieplattformen, erhielten von der Schulleitung und aus Drittmitteln CHF [REDACTED]. Die Grundfinanzierung macht folglich den wesentlichen Teil der Gelder aus, die die Professuren von der Schulleitung erhalten.³

Von dem insgesamt für Grundfinanzierungen zur Verfügung stehenden Betrag von CHF [REDACTED] erhielt das D-PHYS für das Jahr 2019 ein Grundauftragsbudget von rund CHF [REDACTED], im Vergleich zu CHF [REDACTED] im Jahr 2018. Die Verteilung der finanziellen Mittel erfolgt gemäss Art. 8.2 d) der Geschäftsordnung des D-PHYS⁴:

"Art. 8: Aufgaben der Departementskonferenz

8.2 Sie hat die in Art. 46 Abs. 2 OV genannten Aufgaben. Insbesondere hat sie die folgenden Aufgaben:

d) sie definiert das Rahmenkonzept für die Verteilung der Mittel gemäss Art. 4 Abs. 1 und 2 unter Beachtung des in Art. 31 Abs. 4 Bst. A OV festgehaltenen Grundsatzes;"

und weiter:

"Art. 4: Mittelzuteilung und Transparenz

4.1 Das Departement übernimmt die interne Verteilung der Mittel, die durch die ETH Zürich im Rahmen des Grundauftrags zur Verfügung gestellt werden. Dies umfasst Personal- und Sachmittel sowie Räume; Letztere vorbehältlich einer entsprechenden Vereinbarung gemäss Art. 11b Abs. 4 OV.

4.2 Die Zuteilung der Mittel nach Abs. 1 an die Organisationseinheiten und Forschungseinrichtungen des Departements sowie an die Departementsbetriebe obliegt dem Ausschuss. Der Ausschuss trifft seine Entscheidungen mit einfachem Mehr."

Das in Art. 8.2 d) erwähnte Rahmenkonzept zur Mittelverteilung im D-PHYS wurde in der Departementskonferenz vom 13. Dezember 2013 verabschiedet. Wesentliche Eckpunkte sind:⁵

"Die fünf Institute ASTRO, ITP, IPP, IQE, LFKP und die Betriebe des Departements erhalten vom Departement Mittel, d.h. Räume, Personalmittel, Betriebsmittel

³ Gemäss "Understanding the system of ETH's financial governance" für das Jahr 2016.

⁴ Zitate aus der GO D-PHYS, in der Version vom 27. Mai 2016 (Stand 1. Oktober 2017).

⁵ Unterstreichungen durch BDO.

und andere finanzielle Mittel. Über die Aufteilung dieser Ressourcen entscheidet der Ausschuss des Departements, wobei strategische Gesichtspunkte und das Prinzip Last und Leistung, entsprechend der Geschäftsordnung des Departementes (Art. 8 Abs. 2 Bst. d) und der Organisationsverordnung der ETH Zürich (Art. 31 Abs. 4 Bst. a) berücksichtigt werden. Dabei wird der unterschiedlichen Struktur der einzelnen Institute Rechnung getragen, auch im Sinne einer angemessenen Kontinuität."

"Im Rahmen der alle 7 Jahre periodisch stattfindenden Evaluation des Departements wird durch die Peers überprüft, ob die Institute und Professuren ihre Aufgaben in Lehre und Forschung sowie im administrativen Bereich erfüllen. Liegen Last und Leistung der Professuren auf hohem internationalen Niveau, orientiert sich die Mittelverteilung an die Institute an folgenden Referenzprofessuren, deren Grösse jährlich angepasst wird (siehe auch Senior-Scientist Regelung):

ITP: ■ k PA + ■ k OK 1), ■ qm

ASTRO: ■ k PA + ■ k OK, ■ qm

IQE und LFKP: ■ k PA + ■ k OK, ■ qm

IPP: ■ k PA + ■ k OK, ■ qm"

[...]

"Das Departement verfügt über flexible Mittel in Form von Personalmitteln, Betriebsmitteln, Overhead und Forschungsreserven, sowie eventuell Raumreserven. Diese Mittel werden auf Antrag an das Departement und nach Entscheidung des Ausschusses des Departements für Notfälle oder zusätzliche ausserordentliche Leistungen in Forschung und Lehre auf zeitlich befristeter Basis vergeben. Über kleinere Beträge kann der Vorsteher des Departements entscheiden."

Die Transparenz über die Verteilung der finanziellen Mittel ist in Art. 4.6 der GO D-PHYS festgelegt:

"Art. 4: Mittelzuteilung und Transparenz

4.6 Das Departement sorgt für Transparenz bei der Mittelverteilung und Mittelverwendung. Dabei ist die Information über die Verteilung der Mittel auf die Institute gemäss Art. 4 Abs. 2 allen Professoren zugänglich, diejenige über die Verteilung der Mittel auf die Professuren in den Instituten gemäss Art. 4 Abs. 3 ist den Mitgliedern des jeweiligen Institutes offenzulegen."

a) Zur Grundfinanzierung der Professuren

Das Geschäftsjahr der ETH entspricht dem Kalenderjahr. Die Budgetierung der Schulleitung erfolgt im Austausch mit den Departementen: bereits ab Ende des 1. Quartals werden Gespräche der Schulleitung mit den Departementen geführt, um das Budget für das folgende Jahr aufzubereiten, das im Herbst verabschiedet wird. Anhand der Professorenplanung und von Infrastrukturprojekten wird das Budget für jedes der Departemente fest-

gelegt. Für das Budget, das ein Departement von der Schulleitung erhält, ist vom Departementsvorsteher jährlich eine Budgetvereinbarung zu unterzeichnen. Auch ist der Departementsvorsteher verantwortlich, dass das Departement kein Defizit erwirtschaftet und er muss der Schulleitung jährlich Rechenschaft über die Mittelverwendung erstatten.⁶

Auf Stufe des D-PHYS werden die Unterlagen für den Budgetierungsprozess durch den Departementscontroller entsprechend vorbereitet. Ausgangsbasis bilden die im Rahmenkonzept aufgeführten "Referenzprofessuren":⁷

Referenzprofessuren:

- ITP: k PA + k OK, qm
- ASTRO: k PA + k OK, qm
- IQE und LFKP: k PA + k OK, qm
- IPP: k PA + k OK, qm

Dabei bezeichnen ITP, ASTRO, IQE und LFKP sowie IPP die Institute des D-PHYS. Zunächst wird für jede der Referenzprofessuren der jährliche Grundbetrag in TCHF für Personalmittel (PA) und für Betriebsmittel (OK) erwähnt. Zudem wird die Fläche in Quadratmeter (m²) pro Professur genannt. Die Personalmittel enthalten nicht die Saläre der Professorinnen und Professoren, sondern beziehen sich auf die vereinbarte Anzahl Stellen der Professur. Zusätzliche Stellen müssen aus Drittmitteln finanziert werden.

Das Budget orientiert sich an den Zahlen des Vorjahres. Anpassungen erfolgen aufgrund der Teuerung, Veränderungen der Sozialversicherungsbeiträge für Mitarbeitende (u.a. aufgrund der Altersstruktur) und anderer Lohnkosten (sog. Abtretungen) sowie aufgrund von Veränderungen in der Lehre, dem Betrieb und ähnlichen Situationen. Auch kann es zu Kürzungen kommen, wenn das Gesamtbudget der Schule reduziert wurde. Der Budgetvorschlag wird zunächst mit dem Departements-Vorsteher und anschliessend mit den Institutsvorstehern besprochen und abschliessend vom Ausschuss abgenommen.⁸

Die Beschlüsse des Ausschusses werden in einem Protokoll, das allen Professorinnen und Professoren des D-PHYS zeitnah durch den Departementskoordinator per E-Mail und auf der gemeinsamen Datenablage zur Verfügung gestellt wird, festgehalten.⁹

Die Professorinnen und Professoren erhalten im Anschluss vom jeweiligen Institutsvorsteher die Mitteilung über die Mittelallokation für ihre Professur. Dies geschieht üblicherweise per E-Mail. Bei Bedarf können Erläuterungen, bspw. über die Veränderungen in den Abtretungen für Sozialversicherungskosten der Mitarbeitenden, von der Departementsleitung eingeholt werden.¹⁰ Die Mittelverteilung auf Stufe der Institute erfolgt durch die an den Mitteln partizipierenden Institutsmitglieder,¹¹ weicht aber in der Regel nicht von den im Ausschuss besprochenen angesetzten Werten pro Professur ab. Eine Ausnahme

⁶ Art. 10, Finanzreglement.

⁷ Rahmenkonzept zur Mittelverteilung im Departement Physik, verabschiedet an der Departementskonferenz vom 13. Dezember 2013 ("Rahmenkonzept").

⁸ Protokoll , Seite 4.

⁹ Die Sitzung des Ausschusses findet üblicherweise montags statt, die Departementskonferenz am folgenden Freitag. Das Protokoll des Ausschusses wird vor der Departementskonferenz verteilt.

¹⁰ Protokoll , Seite 5.

¹¹ Art. 4.3, GO D-PHYS.

bildet das Institut für theoretische Physik, das mit einem gemeinsamen Mittelpool arbeitet.

Die Erstausrüstung einer Professur erfolgt zum Zeitpunkt der Ernennung durch den Präsidenten der ETH Zürich. Diese Erstausrüstung ist für die ersten fünf Jahre garantiert.

Weiter verweist das Rahmenkonzept mit den genannten "flexiblen Mitteln" auf das sogenannte "G-Money". Hierzu wurde am D-PHYS eine Richtlinie¹² verfasst, die den Zweck und Antragsprozess dieses Finanzierungstopfs definiert. Unter "G-Money" wird der Teil des dem D-PHYS von der Schulleitung zur Verfügung gestellten Budgets für die Grundfinanzierung gefasst, der nicht an die Professuren oder anderen Institutsbetriebe direkt alloziert wurde. Betont werden die Charakteristika der kurzfristigen Unterstützung in Sondersituationen, die Personalmittel einer Professur sollen damit nicht grundsätzlich erhöht werden. Die Professorinnen und Professoren können Anträge für G-Money an den Ausschuss des D-PHYS einreichen. Der Entscheid über diese Anträge wird nur dem Antragsteller mitgeteilt.

b) Zu den Zusatzfinanzierungen

Zusatzfinanzierungen sind direkt bei der Schulleitung zu beantragen. Diese umfassen¹³

- Start-up-Finanzierung
(Erstausrüstung einer Professur, durch den Präsidenten)
- Equipment-Finanzierung
(Beurteilung durch ein Komitee/Schulleitungsressort)
- Interne Forschungs-Finanzierung
(Beurteilung durch ein Komitee/Schulleitungsressort)
- Interne Finanzierung der Lehre
(Beurteilung durch ein Komitee/Schulleitungsressort)
- Überbrückungsstellen-Fonds
(bspw. Ersatzanstellungen bei Mutterschaft, längeren Absenzen wegen Krankheit)
- Schadensregulierungs-Fonds
(unbürokratische Reparatur/Ersatzbeschaffung von Equipment, bspw. nach Wasserschaden im Labor)

Zudem ist der Präsident der ETH befugt, Finanzierungen zuzusagen.

c) Zu den Projektorientierten Drittmitteln

Drittmittel sind von den Professorinnen und Professoren selber einzuwerben und zu verwalten. Auf die Drittmittel wird in dieser Administrativuntersuchung nicht eingegangen.

¹² "Instructions D-PHYS/allocation personal-reserves and deficit-handling, decided at the Ausschuss meeting of May 16th 2008, revised September 24, 2012"; weiter präzisiert in "Instructions D-PHYS/E-Money, decided at the Ausschuss meeting of 10 December 2018".

¹³ Art. 60, Finanzreglement.

Wesentliche Feststellungen

a) Zur Grundfinanzierung der Professuren

Die Auskunftspersonen bestätigen einheitlich, dass ihnen sowohl das Rahmenkonzept zur Mittelverteilung als auch der Prozess der Mittelverteilung, d.h. die Kompetenz des Ausschusses und die weitere Allokation innerhalb des Instituts, vertraut sind. In wenigen Fällen war die Existenz des Rahmenkonzepts, nicht aber die konkrete Höhe der Referenzprofessuren, bekannt. Weiter wird von den Auskunftspersonen bestätigt, dass die Mittelverteilung auf die zuvor beschriebene Art erfolgt. In der Dokumentation zum Budgetierungsprozess für das Jahr 2019 konnte BDO das Vorgehen ebenfalls nachvollziehen. Weiter wird von den Auskunftspersonen bestätigt, dass sie die Protokolle des Ausschusses erhalten und einsehen können.

Gemäss den erhaltenen Auskünften können die an eine Professur verteilten Mittel nur um 10-15% von den Referenzprofessuren abweichen.¹⁴

Das Rahmenkonzept verweist für die Allokation zum einen auf strategische Faktoren, zum anderen auf das Prinzip von Last und Leistung. Das Prinzip von Last und Leistung ist jedoch in den internen Verordnungen nicht weiter erläutert, und konnte auch durch die Auskunftspersonen nicht klar definiert werden. Einigen Auskunftspersonen war das Prinzip von Last und Leistung im Zusammenhang mit der Verteilung der Mittel nicht geläufig.

Nach Ansicht der Auskunftspersonen solle Last die Anzahl der an der Professur betreuten Doktoranden, Post-Docs und Studenten sowie die von der Professur erbrachten Lehre, einschliesslich der Vorlesungen für andere Departemente, und den Einsitz in Kommissionen und Ämtern abdecken. Dies werde durch die Referenzprofessuren abgebildet. Gemäss den Aussagen der Auskunftspersonen hat Leistung viele Dimensionen und könne nur schwer erfasst werden. Leistung könne u.a. durch die Anzahl der Zitierungen in Journals gemessen werden, allerdings sei die Anzahl der Zitierungen auch von der Forschungsrichtung abhängig, weshalb der Peer Review als akzeptiertes Kriterium angesehen werde. Auch die eingeworbenen Drittmittel können einen Massstab für die Leistung darstellen. Hingegen führen Auszeichnungen und Preise nicht zu einer erhöhten Mittelallokation. Die Auskunftspersonen halten übereinstimmend fest, dass die Quantifizierung des Prinzips von Last und Leistung herausfordernd sei. Eine weitere Herausforderung bestehe in den sehr unterschiedlichen Charakteristika der einzelnen Institute (Grundlagen-Vorlesungen für andere Departemente, unterschiedlicher (finanzieller) Aufwand für die Forschung für theoretische versus Experimentalphysiker, unterschiedliche Anzahl betreuter Doktoranden etc.). Einigkeit besteht des Weiteren darüber, dass bei Professorinnen und Professoren, die an der ETH tätig sind, generell eine hervorragende Forschung und Lehre, und damit eine gleichermassen hervorragende Leistung, anzunehmen sei. Aufgrund dieser Einigkeit werden die Referenzprofessuren als Schlüssel für die Allokation der Mittel von den Professorinnen und Professoren akzeptiert.

Unter den im Rahmenkonzept zur Mittelverteilung erwähnten strategischen Faktoren, die in der Mittelverteilung zu berücksichtigen wären, könnte man sich beispielsweise die Entwicklung neuer Ideen resp. den Aufbau eines neuen Forschungsbereiches vorstellen, für die zu einem späteren Zeitpunkt weitere Mitarbeitende einzustellen und zu finanzieren sind. Da für die Mittelverteilung die Referenzprofessuren zugrunde gelegt werden,

¹⁴ Protokoll [REDACTED], Seite 3; Protokoll [REDACTED], Seite 4.

die vor allem den Status Quo abbilden, werden nach der Einschätzung von BDO strategische und zukunftsorientierte Aspekte in der Mittelverteilung nicht ausreichend berücksichtigt. In Einzelfällen wurde die Grundfinanzierung aufgrund der veränderten Ausrichtung einer Professur angepasst.¹⁵

Betreffend die Kommunikation und die Transparenz über die Mittelverteilung ist auf die Ausschuss-Protokolle sowie die Protokolle zur Professorenkonferenz und zur Departementskonferenz zu verweisen. Im Protokoll zur zweiten Sitzung des Herbst-Semesters werden zwar die Fertigstellung des Budgets für das Folgejahr und der Gesamtbetrag, der dem D-PHYS als Budget zur Verfügung gestellt wird, genannt. Eine Aufstellung nach Instituten findet sich in diesen Protokollen hingegen nicht. Diese Aufstellung wird nur in der Präsentation der Professorenkonferenz gezeigt. Die Auskunftspersonen halten fest, dass die Mitteilung über die Mittelzuteilung pro Professur per E-Mail durch den Institutsvorsteher erfolgt und dass diese Mitteilung den zugeteilten Betrag, jedoch keine weitere Erläuterung dazu, enthält.

"G-Money" wird von allen Auskunftspersonen als hilfreiches Instrument geschätzt, um kurzfristigen Finanzierungsbedarf unkompliziert überbrücken zu können. Typischer Einsatz des "G-Money" sind die Verlängerungen von Doktoranden- und Postdoc-Verträgen um wenige Monate, um die Forschungsarbeit abschliessen zu können, sowie zusätzliche Anschaffungen für Projekte. Sowohl die Antragsstellung als auch die Höhe der Bezüge von "G-Money" der einzelnen Professuren sind nicht transparent, weil weder Antragstellung noch Antragsentscheide kommuniziert werden. Die Verteilung der jährlich als "G-Money" zur Verfügung stehenden Mittel wird im Departement nicht offengelegt.¹⁶

Wie sich bei einer durch den Departementscontroller durchgeführten Analyse zeigte, wurde dieser für den Notfall angedachte Finanzierungstopf von den Professuren sehr unterschiedlich in Anspruch genommen.¹⁷ Damit zeigt sich auch, dass die Regeln für das G-Money von den Professorinnen und Professoren unterschiedlich ausgelegt und dies in der Beschlussfassung des Ausschusses nicht korrigierend ausgeglichen wurde.

b) Zu den Zusatzfinanzierungen

Der Bezug von Zusatzfinanzierungen durch die Schulleitung wurde nicht weiter untersucht, weil sich diese Administrativuntersuchung auf die durch das D-PHYS vergebene Finanzierungen (und nicht auf die durch Kommissionen der Schulleitung vergebene Finanzierungen) bezieht.

Durch den VPFC wurde eine Aufstellung über die Finanzierung des Präsidenten der ETH¹⁸ an Professuren des D-PHYS in Auftrag gegeben. Nur wenige zusätzliche Finanzierungen wurden gesprochen, die Gründe für diese Finanzierungen sind nachvollziehbar.

¹⁵ Verschiedene Programme zur Forschungsförderung sowie Fördermöglichkeiten durch den Schweizer Nationalfonds und andere Stiftungen bestehen. Auch besteht der Innovedum Fonds der Schulleitung, der die Innovation der Lehre fördert.

¹⁶ Ausnahme hiervon war die Präsentation des Einsatzes von "G-Money" in den vergangenen Jahren im Rahmen der Diskussion des überarbeiteten Konzepts für "E-Money" an der Professorenkonferenz im September 2018.

¹⁷ Von [REDACTED] eingereichte Auswertung zu "Ausschüttungen PA/BM/OH-total".

¹⁸ Einschliesslich der Vorgänger des heutigen Präsidenten der ETH.

Konklusion

In der GO D-PHYS sind Regeln zur Verteilung der Mittel und zur Transparenz darüber festgehalten. Zur Umsetzung der Verteilung der Mittel wurde von der Departementskonferenz ein Rahmenkonzept verabschiedet, das aufgrund der darin festgeschriebenen Referenzprofessuren klare Regeln für die Verteilung des wesentlichen Teils des zur Verfügung stehenden Budgets, die Grundfinanzierung, vorgibt.

Die in der Geschäftsordnung verankerten Regeln zum Prozess zur Verteilung der Mittel sowie der darüber vereinbarten Transparenz werden in Bezug auf die Grundfinanzierung der Professuren eingehalten.

Die im Rahmenkonzept geforderte Verteilung der Mittel nach dem Prinzip von Last und Leistung sowie die Berücksichtigung strategischer Gesichtspunkte werden hingegen nur eingeschränkt umgesetzt:

- Das Prinzip von Last und Leistung ist schwer zu quantifizieren und war nicht allen Auskunftspersonen geläufig. Im Verständnis der meisten Auskunftspersonen ist aufgrund vergleichbarer Last und Leistung aller Professorinnen und Professoren resp. der unterschiedlich dotierten Referenzprofessuren kein Widerspruch in der Art der Verteilung zum Prinzip von Last und Leistung zu sehen.
- Die Berücksichtigung strategischer Faktoren konnte BDO, abgesehen vom Bemühen um die Förderung jüngerer Professorinnen und Professoren sowie dem Behelf in Sondersituationen über "G-Money" (neu "E-Money"), nicht erkennen. Empfehlenswert wäre bspw. die gezielte Berücksichtigung von neuen Forschungsbereichen und die Ausweitung von Fachbereichen.

Die Verteilung der Mittel für die Grundfinanzierung der Professuren ist aufgrund der Orientierung an den Referenzprofessuren und der maximalen Abweichung von 10-15 % von den festgesetzten Beträgen für alle Beteiligten als nachvollziehbar anzusehen.

Die Protokolle des Ausschusses sind Beschlussprotokolle. In diesen wird nur das Gesamtbudget des Departements, nicht aber die Budgetzuweisung für die einzelnen Institute aufgeführt. Auch fehlt eine Erläuterung des Budgets sowie der Veränderungen. Dies erschwert das Nachvollziehen und das Verständnis der Mittelverteilung. Die weitere Information an die Professuren durch den Institutsvorsteher ist ebenfalls sehr knapp gehalten und erlaubt kein Herleiten des erhaltenen Betrags und der Veränderungen zum Vorjahr, wie bspw. aufgrund der Veränderung von Abtretungen, die von der Altersstruktur der Mitarbeitenden der Professur abhängen. Die Auskunftspersonen bestätigen, dass über die Mittelverteilung an ihren jeweiligen Instituten die Transparenz gegeben ist.

Die Allokation der Mittel aus dem G-Money-Pool ist intransparent, weil weder über die eingereichten Anträge noch über die Entscheide des Ausschusses informiert wird. Zwar bestehen Regeln über die Verwendung des G-Money-Pools, diese wurden aber in der Vergangenheit von den Departements-Mitgliedern nicht einheitlich interpretiert. Auch glich die Bewilligungspraxis des Ausschusses allfällige Asymmetrien nicht korrigierend aus. Die Regeln für den Bezug wurden mit der überarbeiteten Version, dem "E-Money", gemäss Ausschuss-Sitzung vom 10. Dezember 2018 präzisiert.

Für Zusatzfinanzierungen durch die Schulleitung bestehen klare Regeln und Kommissionen zur Bewilligung von Anträgen. Die Höhe der von den einzelnen Professuren erhaltenen Finanzierungen wird im Departement nicht offengelegt. Zwar machen die Grundfinanzierungen insgesamt den grössten Teil der Mittel aus, die eine Professur von der Schulleitung erhält, aber mit einem Anteil von rund 20% der Grundfinanzierung (auf Stufe ETH) stellen die Zusatzfinanzierungen einen signifikanten Beitrag dar, der nicht offengelegt wird.

Für allfällige direkte Finanzierungsvereinbarungen mit dem Präsidenten der ETH bestehen keine schriftlich festgehaltenen Regeln. Auch werden diese, falls vorhanden, direkt den Professuren vergütet, d.h. es ist in diesem Zusammenhang weder für die Departementsleitung noch für die Departementsmitglieder die Transparenz gegeben.

Die Kontrolle der Mittelverteilung und -verwendung durch die Schulleitung erfolgt sehr eingeschränkt. Dies entspricht dem Prinzip der eigenverantwortlichen Mittelbewirtschaftung durch die Departemente und erlaubt den Freiraum, den die Departemente, nach Auffassung der Auskunftspersonen, für ihre Forschung und Lehre benötigen.¹⁹ BDO hat im Rahmen der Untersuchung keine Hinweise gefunden, dass eine stärkere Kontrolle der Mittelverteilung durch die Schulleitung erforderlich wäre.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass klare genaue Regeln zur Mittelverteilung bestehen, diese im Wesentlichen eingehalten werden, die Transparenz jedoch eingeschränkt ist und deshalb aus Sicht einer Good Governance, auch im Kontext einer stufengerechten Transparenz, erhöht werden sollte.

- 2.1.2 *Fragestellung 2: Sind die anzuwendenden und/oder die tatsächlich angewandten Regeln bzw. Modalitäten (insb. Entscheidungsfindungsprozess und Entscheidzuständigkeiten, Informationsfluss und Rechenschaftsablage, Einsichts- und Rekursrechte) und Kriterien bei der Mittelvergabe rechtmässig, sachgerecht und für die betroffenen Professorinnen und Professoren hinreichend transparent? Entsprechen die angewandten Verfahren der Mittelvergabe für die Lehre und Forschung im D-PHYS den Prinzipien einer guten Governance?*

Die Regeln zur Mittelverteilung am D-PHYS sind rechtmässig, sachgerecht und hinreichend transparent. Die Regeln entsprechen im Wesentlichen den Anforderungen an eine "gute Governance".

Beschreibung der Ist-Situation

Die Regulierungen, die die Verteilung der Mittel betreffen, wurden im Zusammenhang mit der Fragestellung 1 in Abschnitt 2.1.1 dargelegt und in ihrer Umsetzung beschrieben. Auf die relevanten Rechtsvorschriften wird im Folgenden eingegangen.

¹⁹ Protokoll [REDACTED], Seite 4.

Wesentliche Feststellungen

1. Zur Rechtmässigkeit der Regeln

Die Einschätzung der Rechtmässigkeit der bestehenden Regulierungen zur Mittelverteilung am D-PHYS hat sich an den Reglementen der ETH zu orientieren. Dies sind in hier vorliegenden Sachverhalt:

- Organisationsverordnung der ETH Zürich²⁰
- Finanzreglement der ETH Zürich²¹

Standards der Eidgenössischen Finanzverwaltung²², wie die "Übersicht über die 37 Leitsätze"²³ zur Corporate Governance des Bundes, und "OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen"²⁴, sowie die Gesetzgebung des Bundes, wie das ETH-Gesetz²⁵ und die Verordnung über das Finanz- und Rechnungswesen des ETH-Bereichs²⁶, sind auf die ETH als Institution anzuwenden. Die Übereinstimmung der Reglemente der ETH mit den übergeordneten Regeln und Gesetzen wird für diese Administrativuntersuchung vorausgesetzt.

Die Geschäftsordnung jedes Departements ist nach vorgängiger Prüfung durch den Rechtsdienst durch den Präsidenten der ETH freizugeben. Von daher ist grundsätzlich von der Rechtmässigkeit der Regeln zur Mittelverteilung am D-PHYS auszugehen.

Die OV regelt die Mittelverteilung wie folgt:

- Art. 6 Budget, Finanzkompetenzen

"6.1 Der Präsident/die Präsidentin entscheidet über das Budget und teilt die Mittel wie folgt zu:

b. den Departementen zur Grundfinanzierung; diese Mittel sind Teil einer jährlichen Vereinbarung des Präsidenten/der Präsidentin mit den Departementen."

- Art. 31 Mittelbewirtschaftung

"31.1 Das Departement bewirtschaftet die ihm zugeordneten Budgets eigenverantwortlich.

31.4 Das Departement regelt in der Geschäftsordnung:

²⁰ Verordnung über die Organisation der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (Organisationsverordnung ETH Zürich), vom 16. Dezember 2003 ("OV").

²¹ Finanzreglement der ETH Zürich, vom 1. Januar 2019.

²² Siehe auch: https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/grundlagen.html

²³ Corporate Governance Leitsätze des Bundes, Stand 31.8.2015; siehe: https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/cgov/37%20Leits%C3%A4tze.pdf.download.pdf/CG_Leitsaetze_d.pdf, veröffentlicht vom Eidgenössischen Finanzdepartement EFD; abgefragt am 17. Juni 2019.

²⁴ OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2015, veröffentlicht von der OECD, Organisation for Economic Co-Operation and Development, siehe: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-leitsatze-zu-corporate-governance-in-staatseigenen-unternehmen-ausgabe-2015_9789264251526-de, abgefragt am 17. Juni 2019.

²⁵ Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen, vom 4. Oktober 1991, Stand am 1. Mai 2017 (<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19910256/index.html>).

²⁶ Siehe: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20141734/index.html>, vom 5. Dezember 2014 (Stand 1. Mai 2017); abgefragt am 17. Juni 2019.

a. die Art und Weise der internen Mittelzuteilung, unter Berücksichtigung von Last und Leistung;

b. die Zuständigkeiten."

- Art. 56 Aufgaben des Departementsvorstehers/der Departementsvorsteherin

"56.2 Er/sie überwacht den Vollzug der Beschlüsse der Departementsorgane und sorgt für die zweckmässige Verwendung der dem Departement zugesprochenen Mittel sowie die Einhaltung der budgetären Vorgaben. Dazu verfügt er/sie über die erforderlichen Weisungsbefugnisse. Die Einzelheiten regelt das Finanzreglement.

56.3 Über die Verwendung der dem Departement zugeordneten Budgets einschliesslich einer aktiven Reservebewirtschaftung legt er/sie dem Präsidenten/der Präsidentin Rechenschaft ab."

Die OV enthält keine Hinweise die Transparenz der Mittelverteilung im Departement betreffend.

Wie bereits im Abschnitt 2.1.1 erwähnt, unterzeichnet der Departementsvorsteher jährlich eine Budgetvereinbarung. Die Budgetvereinbarung des D-PHYS für das Jahr 2018 hat BDO eingesehen. In der Budgetverantwortung ist weiter festgehalten, dass das D-PHYS die Mittel eigenverantwortlich bewirtschaftet. Die GO D-PHYS sieht die eigenverantwortliche Mittelbewirtschaftung vor.²⁷

Wie bereits im Abschnitt 2.1.1 ausgeführt, ist in der GO D-PHYS festgehalten, dass der Ausschuss für die Mittelverteilung auf die Institute zuständig ist²⁸ und die Departementskonferenz ein Rahmenkonzept für die Mittelverteilung definiert.²⁹ Das Rahmenkonzept bezieht sich explizit auf die Verteilung der Ressourcen nach dem Prinzip von Last und Leistung und verweist überdies auf den entsprechenden Art. 31.4.a OV.³⁰ Wie in der Konklusion des Abschnitt 2.1.1 festgehalten, besteht bezüglich der Verwendung von Referenzprofessuren in der Mittelverteilung kein Widerspruch zum Prinzip von Last und Leistung.

Die Aufgaben des Departementsvorstehers und seines Stellvertreters sind in Art. 18 GO D-PHYS festgehalten. Vor allem die Absätze 18.c und d reflektieren die Anforderungen der OV an den Departementsvorsteher hinsichtlich der Mittelverteilung. Aussagen zur zweckmässigen Verwendung der Mittel finden sich in der GO D-PHYS nicht direkt formuliert.

²⁷ Siehe GO D-PHYS,

- Art. 4.1: "Das Departement übernimmt die interne Verteilung der Mittel [...];"
- Art. 4.3: "Die Verteilung der Mittel einer Organisationseinheit unter ihren Mitgliedern und den ihr unterstellten Forschungseinrichtungen obliegt dieser Organisationseinheit";
- Art. 8.2 d: "sie [die Departementskonferenz] definiert das Rahmenkonzept für die Verteilung der Mittel [...];"
- Art. 18.d: "er [der Departementsvorsteher] überwacht die Bewirtschaftung der gesamten Mittel [...];"
- Art. 24.2 a: "er [der Ausschuss] ist zuständig für die Budgetierung sowie die Vergabe der Mittel [...];"
- Art. 24.2 b: "er [der Ausschuss] setzt die Einhaltung der Budgets der durch ihn vergebenen Mittel durch".

²⁸ GO D-PHYS, Art. 4.2

²⁹ GO D-PHYS, Art. 8.2.d

³⁰ Rahmenkonzept zur Mittelverteilung, verabschiedet in der Departementskonferenz vom 13. Dezember 2013 ("Rahmenkonzept").

Das Finanzreglement, in seiner Version vom 1. Januar 2019, nennt in den folgenden Artikeln die für die Mittelverteilung an den Departementen relevanten Anforderungen:

- Art. 10 Departementsvorsteher

"1 Die Departementsvorsteher haben im Rahmen der ihrem Departement zugeordneten Budgets namentlich folgende Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten:

a. Sie vereinbaren das jährliche Grundauftragsbudget ihres Departements mit dem Vizepräsidenten für Finanzen und Controlling.

b. Sie sorgen für die zweckmässige Verwendung der ihrem Departement zugeordneten Budgets sowie die Einhaltung der budgetären Vorgaben. Dazu verfügen sie über die erforderlichen Weisungsbefugnisse und können die in Art. 103 dieses Reglements beschriebenen Massnahmen ergreifen. Sie sind gegenüber dem Präsidenten für die Verwendung der ihrem Departement zugesprochenen Grundauftragsbudgets rechenschaftspflichtig. Die Rechenschaftsablage erfolgt über den Vizepräsidenten für Finanzen und Controlling gemäss Budgetvereinbarung.

c. Sie berichten im Rahmen der Budgetgespräche über die Entwicklung von Reserven gemäss den departementsinternen Regelungen gemäss Art. 96 und 101 dieses Reglementes sowie über die Entwicklung von Drittmittelbudgets und Zusatzbudgets.

f. Sie erhalten finanzielle Informationen über die Verhandlungen des Präsidenten bei Berufungen von Professoren und werden vom Präsidenten konsultiert; [zu] Beförderungen von Professoren erhalten sie finanzielle Informationen."

- Art. 20 Rechenschaftspflichten der Budgetverantwortlichen

"Der Budgetverantwortliche³¹ ist rechenschaftspflichtig für die ordnungsgemässe Verwendung und Einhaltung folgender Budgets in seinem Verantwortungsbereich:

a. für Grundauftragsbudgets auf der Kostenstelle gegenüber dem Bereichsverantwortlichen;

b. für Zusatzbudgets gegenüber dem zuständigen Schulleitungsmitglied;

c. für Drittmittelbudgets gegenüber dem Geldgeber und der ETH Zürich."

- Art. 65 Eigenverantwortliche Mittelbewirtschaftung

"65.1 Departemente bewirtschaften die ihnen zugeordneten Budgets eigenverantwortlich."³²

Das Finanzreglement enthält keine Hinweise bezüglich der Transparenz der Mittelverteilung im Departement. Die Anforderungen des Finanzreglements, welche die Mittelverteilung auf Stufe Departement betreffen, sind eine erweiterte Darstellung der bereits in der

³¹ Art. 19 des Finanzreglements definiert Budgetverantwortliche als ordentliche Professoren, Assistenzprofessoren, ausserordentliche Professoren, Abteilungsleiter, Leiter von ausserdepartementalen Lehr- und Forschungseinrichtungen sowie Schulleitungsmitglieder.

³² Das Finanzreglement verweist hier auf Art. 31.1 der OV

OV genannten Punkte. Die Aussagen zur Rechtmässigkeit der departementsinternen Regeln im Hinblick auf die Vorgaben der OV gelten analog für das Finanzreglement.

Die im Finanzreglement in Art. 18 aufgeführten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des Departementscontrollers sind nicht in der Geschäftsordnung des D-PHYS aufgeführt, decken sich aber mit den erhaltenen Auskünften.³³ Die in Art. 21 des Finanzreglements genannten Kontrollpflichten der Budgetverantwortlichen sind in der Geschäftsordnung des D-PHYS nicht separat erwähnt. Es ist vielmehr von einer übergeordneten Weisung des Finanzreglements auszugehen. Insgesamt sind die Regeln zur Verteilung der Mittel als rechtmässig und in Übereinstimmung mit den Regeln der ETH Zürich zu beurteilen.

2. Zur Sachgerechtigkeit der Regeln

Gemäss Geschäftsordnung des D-PHYS sind die Mittel entsprechend dem von der Departementskonferenz verabschiedeten Rahmenkonzept zu verteilen. Gemäss diesem Rahmenkonzept³⁴ soll die Verteilung der finanziellen Mittel dem Prinzip von Last und Leistung Rechnung tragen und strategische Gesichtspunkte berücksichtigen. Die unterschiedlichen Strukturen der Institute müssen berücksichtigt werden. Weiter soll eine angemessene Kontinuität gewährleistet werden.

Nach Vorgabe der Schule sollen die finanziellen Mittel so verteilt werden, dass die Schule eine exzellente Lehre und Forschung bietet. Weiteres Ziel ist der wirksame Transfer in Form von Spin-offs und Wissenstransfer der Absolventinnen und Absolventen, die in der Industrie tätig sind. Da es sich bei den eingesetzten Mitteln um Steuergelder handelt, müssen die Mittel effektiv eingesetzt werden.³⁵

Wie in Abschnitt 2.1.1 dargelegt, reflektieren die in der Verteilung der Mittel angesetzten Referenzprofessuren das Prinzip von Last und Leistung und die unterschiedlichen Strukturen der Institute. Strategische Gesichtspunkte werden hingegen in der Grundfinanzierung nur eingeschränkt berücksichtigt. Da die Höhe der Referenzprofessuren im Zeitablauf nur geringfügig angepasst werden kann und eine Veränderung der einer Professur zugeteilten Mittel im Wesentlichen durch eine Anpassung der Abtretungen resultiert, besteht eine hohe Konstanz in der Grundfinanzierung einer Professur. Dies kommt auch im Budgetierungsprozess auf Stufe des Departements zum Ausdruck, welcher die Vorjahreszahlen als Ausgangsbasis verwendet.

Auch die Vorgaben der Schule werden gemäss Sicht BDO entsprechend den vorliegenden Unterlagen zur Verteilung der Mittel umgesetzt. Die "Ermöglichungskultur"³⁶ der ETH wird durch die Grundfinanzierung anhand der Referenzprofessuren, die den Grundbedarf jeder einzelnen Professur abdecken, und die Ergänzung um das "G-Money" für Notfälle umgesetzt. Das Ziel des wirksamen Wissenstransfers kann nur über die exzellente Lehre und

³³ Protokoll [REDACTED], Seite 3f.; Protokoll [REDACTED], Seite 6f.

³⁴ Rahmenkonzept zur Mittelverteilung im Departement Physik, verabschiedet in der Departementskonferenz vom 13. Dezember 2013.

³⁵ Protokoll [REDACTED], Seite 3.

³⁶ Siehe "Strategie und Entwicklungsplan 2017-2020", 2.1 Werte, Seite 11: "Ermöglichungskultur: Die ETH Zürich pflegt eine Kultur der Ermöglichung und des Vertrauens. Sie schafft Raum für Neugier und Kreativität, fördert die kritische Auseinandersetzung mit dem eigenen Handeln und unterstützt die Entwicklung und die Umsetzung innovativer Ideen, die an der Front des aktuellen Wissens entstehen."

Forschung sowie die Ermöglichung der Wissensweitergabe, d.h. der angemessenen Kultur an der Schule, erreicht werden.

Insgesamt sind die Regeln zur Verteilung der Mittel als sachgerecht zu beurteilen.

3. Zur Transparenz der Regeln

Die Regeln über den Prozess und die Massstäbe zur Verteilung der Mittel sind den Professorinnen und Professoren am D-PHYS bekannt. Diese wurden kommuniziert und sind jederzeit über die Datenablage des D-PHYS einsehbar.

Die Regeln für die Grundfinanzierung sind aufgrund der Verwendung der Referenzprofessuren klar formuliert; die Höhe der Referenzprofessuren pro Institut ist im Rahmenkonzept zur Verteilung der Mittel festgeschrieben und kommuniziert.

Die Regeln zum Prozess der Allokation des "G-Money", resp. neu "E-Money", sind ebenfalls formuliert und kommuniziert. Wie sich in der Vergangenheit zeigte, wurde der Spielraum, den die Regeln für die Verwendung dieses "Notfalltopfes" gezwungenermassen bieten müssen, unterschiedlich interpretiert. Die Formulierung der Regeln zum "E-Money" sind restriktiver, bieten aber naturgemäss einen gewissen Freiraum für die Definition von Not- und Spezialfällen. Gestützt auf die Gespräche mit den Auskunftspersonen wird festgestellt, dass die Richtlinien bekannt sind und ein einheitliches Verständnis über den Zweck dieses Gefässes herrscht.

4. Zur Good Governance der Regeln

Leitsätze des Bundes zur Corporate Governance

Die Corporate Governance-Leitsätze des Bundes geben Empfehlungen für die generelle Governance von verselbständigten Einheiten des Bundes ab. Der Fokus liegt hier auf der Führung und Aufsicht dieser Einheiten durch den Bund sowie auf der grundlegenden Organisation der Einheiten. Einzelheiten zur internen Organisation werden nicht umfassend adressiert. Gleichwohl können einzelne Leitsätze sinngemäss für die Überprüfung der Verfahren der Mittelvergabe am D-PHYS herangezogen werden.

Der 2. Leitsatz empfiehlt *"schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen"* der verselbständigten Einheit.³⁷ Das mehrstufige Budgetverfahren, in welchem die Budgetierung von der Departementsleitung vorbereitet und die Mittelvergabe anschliessend vom Ausschuss beschlossen wird, erfüllt grundsätzlich das Erfordernis einer schlanken Struktur, da Vorbereitungsarbeiten von einem kleinen Personenkreis vorgenommen werden und der Entscheid anschliessend durch ein demokratisch legitimates Gremium getroffen wird. Eine klare Kompetenzregelung die Mittelvergabe betreffend besteht, da die Verfahren und Kompetenzen in der Geschäftsordnung des D-PHYS verbindlich festgehalten sind.

³⁷ Corporate Governance Leitsätze des Bundes, Stand 31.8.2015; siehe: https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/cgov/37%20Leits%C3%A4tze.pdf.download.pdf/CG_Leitsaetze_d.pdf, veröffentlicht vom Eidgenössischen Finanzdepartement EFD; abgefragt am 17. Juni 2019, S. 2.

OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen

Auch die OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen geben Empfehlungen für die generelle Governance. Diese Leitsätze richten sich in ihrem Geltungsbereich zwar an staatseigene Institutionen, deren "Aktivitäten überwiegend wirtschaftlicher Natur" sind,³⁸ sie werden aber vom Bund als Instrument für die Steuerung von verselbständigten Einheiten im Allgemeinen und explizit auch für den ETH-Bereich empfohlen. Die Leitsätze adressieren primär die übergeordnete Governance und die Transparenz der Organisation gegen aussen, einzelne Elemente können aber sinngemäss auf die interne Organisation übertragen werden.

Zu den Kontrollmechanismen:

"Die Boards staatseigener Unternehmen sollten interne Kontrollmechanismen, Ethikregeln und Compliance-Programme bzw. -Massnahmen ausarbeiten, umsetzen, begleiten und darüber informieren [...]".³⁹

Mit Blick auf die Regeln zur Mittelvergabe ist hier die Frage nach den internen Kontrollmechanismen relevant. Grundsätzlich bestehen gewisse Kontrollmechanismen durch die Involvierung der verschiedenen Instanzen Departementskonferenz (beschliesst Rahmenkonzept zur Mittelverteilung), Departementsleitung (erarbeitet Budget) und Ausschuss (beschliesst Mittelvergabe). Gegenüber den Entscheiden des Ausschusses ist allerdings nur eine eingeschränkte Kontrolle durch die Professorinnen und Professoren möglich, weil, wie oben erwähnt, keine Erläuterung des Budgets sowie der Veränderungen erfolgt und die einzelnen Professuren keine formalisierte Rolle im Budgetprozess einnehmen. Auch bezüglich der Allokation der G-Money-Mittel ist nur eine beschränkte Kontrolle vorhanden, da Personen ausserhalb des Ausschusses weder über die eingereichten Anträge noch über die Entscheide informiert werden. Allerdings kommt den Entscheiden des Ausschusses eine erhöhte Legitimation zu, da verschiedene Funktionsträger sowie alle Institutsvorsteher in ihm vertreten sind.

Zur Transparenz:

"Staatseigene Unternehmen sollten wesentliche finanzielle und nichtfinanzielle Informationen über das Unternehmen im Einklang mit qualitativ anspruchsvollen international anerkannten Offenlegungsstandards für Unternehmen ausweisen und dabei auf Bereiche eingehen, die für den Staat in seiner Eigenschaft als Eigentümer wie auch für die Öffentlichkeit von besonderem Interesse sind. [...] Unter gebührender Berücksichtigung der Unternehmenskapazität und -grösse handelt es sich beispielsweise um folgende Informationen: [...] Finanz- und Betriebsergebnisse des Unternehmens sowie gegebenenfalls

³⁸ OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2015, veröffentlicht von der OECD, Organisation for Economic Co-Operation and Development, siehe: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-leitsatze-zu-corporate-governance-in-staatseigenen-unternehmen-ausgabe-2015_9789264251526-de; abgefragt am 17. Juni 2019, S. 15.

³⁹ OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2015, veröffentlicht von der OECD, Organisation for Economic Co-Operation and Development, siehe: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-leitsatze-zu-corporate-governance-in-staatseigenen-unternehmen-ausgabe-2015_9789264251526-de; abgefragt am 17. Juni 2019, S. 26.

die Kosten und Finanzierungsstrukturen für die Verwirklichung öffentlicher Politikziele;⁴⁰

Im Kontext der departementsinternen Mittelvergabe ist hier insbesondere die Frage nach der Offenlegung der Kosten und Finanzierungsstrukturen relevant. Wie oben erwähnt, sind die Werte der Referenzprofessuren innerhalb des Departements bekannt, diese stellen einen wesentlichen Eckpfeiler der Finanzierungsstruktur dar. Auch die Verteilung der Grundfinanzierung auf die einzelnen Institute und innerhalb der Institute auf die einzelnen Professuren ist innerhalb des D-PHYS transparent. Gewisse Einschränkungen bestehen hinsichtlich der Herleitung des Budgets, der Allokation der G-Money-Gelder sowie der Zusatzfinanzierungen und Finanzierungsvereinbarungen.

Gesamthaft erfüllen die Regeln zur Mittelvergabe aus Sicht von BDO die Anforderungen der einzelnen einschlägigen OECD-Standards, es besteht allerdings punktuell Verbesserungspotenzial, wie beispielsweise eine detaillierte Darlegung des Budgets für die einzelnen Professuren und Offenlegungen der G-Money-Finanzierungen.

Generelle UN-Empfehlungen zur Good Governance

Die Unterorganisationen der Vereinten Nationen wenden das Prinzip der "guten Governance" bzw. Good Governance als Leitlinie für diverse Programme an. Zwar existiert keine einheitliche oder "offizielle" Definition des Konzepts, die Prinzipien sind jedoch mit leichten Variationen im Wesentlichen:⁴¹

- a) Partizipation
- b) Rechtsstaatlichkeit
- c) Transparenz
- d) Responsivität (responsiveness)
- e) Verantwortlichkeit / Rechenschaftspflicht
- f) Effizienz und Effektivität
- g) Gleichheit / Inklusion

Angewendet auf die Regeln zur Mittelvergabe:

- a) Partizipation: Departementskonferenz, Departementsleitung sowie der Ausschuss setzen sich zusammen aus Angehörigen des D-PHYS. Der Einsitz in diese Gremien erfolgt durch Wahl oder ex officio (z.B. Institutsvorsteher im Ausschuss oder Präsidenten von Kommissionen in Departementskonferenz). Der Zugang zu diesen Gremien steht allen Angehörigen des Departements offen. Auf Stufe des einzelnen Instituts sind alle Professorinnen und Professoren in den Entscheid zur Mittelverteilung involviert. Das Kriterium der Partizipation ist insofern erfüllt.

⁴⁰ OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2015, veröffentlicht von der OECD, Organisation for Economic Co-Operation and Development, siehe: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-leitsatze-zu-corporate-governance-in-staatseigenen-unternehmen-ausgabe-2015_9789264251526-de; abgefragt am 17. Juni 2019, S. 27.

⁴¹ Vgl. etwa: What is Good Governance?, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, veröffentlicht am 10. Juli 2009, siehe <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>; abgefragt am 25. Juni 2019; Siehe auch: Good Governance and Human Rights, The Office of the High Commissioner for Human Rights, siehe: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>; abgefragt am 25. Juni 2019.

- b) Rechtsstaatlichkeit: Die Regeln zu Mittelvergabe leiten sich aus den übergeordneten Gesetzen, Verordnungen und Reglementen ab und beruhen insofern auf dem Recht. Die Verfahrensrechte der involvierten Instanzen sind in der Geschäftsordnung definiert.
- c) Transparenz: Über die Mittelvergabe besteht eine Transparenz in Form der diversen Protokolle sowie E-Mail-Nachrichten zur Mittelverteilung auf Stufe Institut. Wie oben erwähnt, bestehen gewisse Einschränkungen hinsichtlich Herleitung des Budgets, der Allokation der G-Money-Gelder sowie der Zusatzfinanzierungen und Finanzierungsvereinbarungen.
- d) Responsivität (responsiveness): In den diversen Gremien (Departementskonferenz, Professorenkonferenz, Ausschuss etc.) bestehen institutionalisierte Möglichkeiten zur Teilhabe. Nach übereinstimmender Auskunft einer Mehrheit der Auskunftspersonen werden Anliegen der Departementsangehörigen sowohl individuell von den Institutsvorstehern bzw. Departementsvorstehern aufgenommen wie auch gegebenenfalls in den entsprechenden Gremien besprochen. Insofern ist das System nach Einschätzung einer Mehrheit der von BDO befragten Personen responsiv.
- e) Verantwortlichkeit / Rechenschaftspflicht: Eine Rechenschaftspflicht besteht insofern, als dass Anliegen und Anfragen beispielsweise auf Stufe Institutsleitung oder Departementskonferenz eingebracht werden können. Auch können durch die Wahl oder Nicht-(Wieder)Wahl der Institutsvorsteher und Departementsvorsteher die jeweiligen Personen für Entscheide "zur Verantwortung gezogen" werden. Es besteht jedoch keine formalisierte Möglichkeit für beispielsweise einen Rekurs einer Professorin / eines Professors gegen die konkrete Mittelverteilung oder für die Abwahl von Institutsvorsteher und Departementsvorsteher.
- f) Effizienz und Effektivität: Die Beurteilung der Effektivität und Effizienz kann im Rahmen der Administrativuntersuchung nicht beurteilt werden.
- g) Gleichheit / Inklusion: Die verschiedenen Gruppen des D-PHYS sind in den Gremien stufengerecht vertreten (Institutsleitung und -rat, Departementskonferenz, Ausschuss). Innerhalb der Gremien sind die Mitglieder formal gleichgestellt. Die faktische Inklusion einzelner Personengruppen (beispielsweise Professorinnen / Professoren nicht-schweizerischer Nationalität, Frauen) ist schwierig zu beurteilen, da die Gesamtanzahl der Personen und Kandidaten/innen im einzelnen Jahr bzw. Wahlverfahren begrenzt ist und somit quantitative Aussagen nur begrenzte Aussagekraft haben. Im von BDO untersuchten Zeitraum waren nur maximal drei ordentliche oder ausserordentliche Professorinnen am D-PHYS tätig, die für Aufgaben der Departementsleitung oder Institutsleitung hätten gewählt werden können. Diese waren mit unterschiedlichen Amtsdauern auch Institutsleiterinnen und damit im Ausschuss vertreten. Zum Zeitpunkt dieser Berichtserstellung ist jedoch keine Frau Mitglied der Departementsleitung, allerdings sind aktuell auch nur zwei ordentliche oder ausserordentliche Professorinnen am D-PHYS angestellt.⁴² Damit ist es schwer, über die aktuelle Gleichheit und Inklusion zu urteilen. Hinsichtlich der Departementsmitglieder nicht-schweizerischer Nationalität ist stets ein Mitglied in den Leitungsgremien vertreten.

⁴² Gemäss Art. 27.3 GO D-PHYS können auch Assistenzprofessoren/innen zum Institutsvorsteher/in gewählt werden. Jedoch ist die Wahl eines Assistenzprofessors/in gemäss den Auskunftspersonen unüblich.

Richtlinien von Standesorganisationen

Für die schweizerische Hochschullandschaft sind BDO keine übergeordneten Regeln oder Empfehlungen betreffend "gute Governance" bekannt. Einzelne Verbände in der US-amerikanischen Hochschullandschaft haben Empfehlungen zur Good Governance verfasst. Diese sollen im Folgenden exemplarisch berücksichtigt werden. Es werden jeweils nur jene Passagen berücksichtigt, welche einen Bezug zu den hier untersuchten Prozessen der Mittelvergabe haben.

Die *Association of Governing Boards of Universities and Colleges* hält in ihrem *Statement on Institutional Governance* u.a. fest:

"Governing boards [gemeint ist hier die Schulleitung] should state explicitly who has the authority for what kinds of decisions—that is, to which persons or bodies it has delegated authority and whether that delegation is subject to board review."⁴³

Die hier geforderte klare Definition von Verantwortlichkeiten wird in der GO D-PHYS umgesetzt.

Weiter zum Budgetprozess:

"The board should set budget guidelines concerning resource allocation on the basis of assumptions, usually developed by the administration, that are widely communicated to interested stakeholders and subject to ample opportunity for challenge. But the board should not delegate the determination of the overall resources available for planning and budgetary purposes. Once the board makes these overarching decisions, it should delegate resource-allocation decisions to the chief executive officer who may, in turn, delegate to others."⁴⁴

Der hier skizzierte kaskadenförmige Budgetprozess mit einer schrittweisen Delegation der Kompetenzen für die Mittelvergabe von der Schulleitung bis hin zu den Departementen entspricht dem grundsätzlichen Aufbau des Prozesses für Budgetierung und Mittelvergabe an der ETH bzw. dem D-PHYS.

Die *American Association of University Professors* formulierte ein *Statement on Government of Colleges and Universities*, welches sich u.a. zur Mittelvergabe und Budgetierung äussert:

"A second area calling for joint effort in internal operation is that of decisions regarding existing or prospective physical resources. The board, president, and faculty should all seek agreement on basic decisions regarding buildings and other facilities to be used in the educational work of the institution.

A third area is budgeting. The allocation of resources among competing demands is central in the formal responsibility of the governing board, in the administrative authority of the president, and in the educational function of the faculty. Each component should therefore have a voice in the determination of short- and long-range priorities, and each should receive appropriate

⁴³ Statement on Institutional Governance, Association of Governing Boards of Universities and Colleges, veröffentlicht am 8. November 1998, siehe: <https://portfolio.du.edu/downloadItem/139204>; abgefragt am 25. Juni 2019, S. 6.

⁴⁴ Statement on Institutional Governance, Association of Governing Boards of Universities and Colleges, veröffentlicht am 8. November 1998, siehe: <https://portfolio.du.edu/downloadItem/139204>; abgefragt am 25. Juni 2019, S. 7.

analyses of past budgetary experience, reports on current budgets and expenditures, and short- and long-range budgetary projections. The function of each component in budgetary matters should be understood by all; the allocation of authority will determine the flow of information and the scope of participation in decisions."⁴⁵

Der Fokus liegt hier also auf der angemessenen Involvierung der verschiedenen Instanzen Schulleitung sowie Lehrkörper. Im Prozess der Budgetierung und Mittelvergabe am D-PHYS sind sowohl die Schulleitung (setzt Budgetrahmen) als auch der Lehrkörper (beschliesst via Departementskonferenz, Ausschuss und Institutsleitung die Mittelvergabe) involviert.

Weiter skizzierte die *American Association of University Professors* in ihrem Bericht *Financial Exigency, Academic Governance, and Related Matters* u.a. Vorschläge für die Rolle des Lehrkörpers bei der Budgetierung:

"[...] the president, and the faculty should participate in financial decisions according to their particular expertise and responsibilities. Specifically:

[...] the faculty is expected to establish faculty salary policies, and, in its primary responsibility for the educational function of the institution, to participate also in broader budgetary matters primarily as they impinge on that function.

[...]

Faculty, administrators, and trustees need to advance their points of view vigorously, but they must also be willing to accept compromise in the pursuit of common goals.

[...]

The faculty should participate both in the preparation of the total institutional budget and in decisions relevant to the further apportioning of its specific fiscal divisions. How should the faculty participate in these tasks? Through an institutional-level body that represents the entire faculty. Certain kinds of budgetary decisions—for example, those dealing with curriculum, faculty status, or department equipment—require decentralized decision making (in, say, departments, divisions, schools, or colleges). But in matters of concern to the entire university, such as desirable funding levels for the next fiscal period, recommendations should be made by an institution-wide faculty body in concert, of course, with the administration and governing board.

For the faculty to have a meaningful role in budgetary decisions it must have access to all information that it requires to perform its tasks effectively, and the opportunity to confer periodically with representatives of the administration and governing board."⁴⁶

⁴⁵ Statement on Government of Colleges and Universities, The American Association of University Professors; siehe: <https://www.aaup.org/report/statement-government-colleges-and-universities>; abgefragt am 25. Juni 2019.

⁴⁶ Financial Exigency, Academic Governance, and Related Matters, American Association of University Professors, veröffentlicht im April 2004, siehe ; abgerufen am 25. Juni 2019, enthält Verweise auf das ältere Dokument "The Role of the Faculty in Budgetary and Salary Matters".

Analog zum vorgehend aufgeführten generellen Statement wird auch hier die geteilte Verantwortung von Schulleitung und Lehrkörper adressiert, welche sich insbesondere darin äussern soll, dass Gremien mit Vertretern des Lehrkörpers in den Budgetprozess involviert sind und der Lehrkörper ausreichend detaillierte Informationen über die Budgetierung und Mittelverteilung erhält. Weiterhin wird betont, dass neben den institutionellen und prozeduralen Aspekten auch ein kulturelles Element von Bedeutung ist - die Konsensorientierung der involvierten Personen und Gremien.

Der Einbezug des Lehrkörpers bzw. der Professuren erfolgt im D-PHYS durch die Mitsprache von Departementskonferenz, Ausschuss und Institutsleitung im Prozess der Mittelvergabe. Eine Transparenz über die wichtigsten finanziellen Eckwerte und Entscheide besteht; Einschränkungen bestehen hinsichtlich der Herleitung des Budgets, der Allokation der G-Money-Gelder sowie der Zusatzfinanzierungen und Finanzierungsvereinbarungen. In den von BDO geführten Gesprächen wurde durchgängig betont, dass die Lösungsfindung im D-PHYS grundsätzlich vom Bestreben nach Erreichung eines breit abgestützten Konsenses geprägt sei. Die Konsensorientierung wurde von den Auskunftspersonen unterschiedlich beurteilt: Während eine Mehrheit der befragten Personen die Konsensorientierung positiv sieht, führt in der skeptischen Beurteilung die starke Konsensorientierung dazu, dass kritische Stimmen in den Gremien ungern gehört werden.⁴⁷

Konklusion

Die Regeln zur Mittelverteilung am D-PHYS sind rechtmässig, sachgerecht und hinreichend transparent. Die Regeln zur Mittelverteilung am D-PHYS entsprechen im Wesentlichen den Anforderungen an eine "gute Governance".

- 2.1.3 *Fragestellung 3: Wurden im Jahre 2013 mit der Anpassung der Geschäftsordnung des Physikdepartements gezielt Vorkehrungen getroffen, um die Transparenz bei der Mittelverteilung einzuschränken und/oder Personen in willkürlicher und diskriminierender Weise beim Prozess der Mittelverteilung auszuschliessen?*

Die Anpassung der Geschäftsordnung im Jahr 2013 stellt eine Präzisierung der Regelung der Transparenz dar, von einer gezielten Vorkehrung kann nicht gesprochen werden. Durch die Formulierung der stufengerechten Transparenz werden Personen weder willkürlich noch diskriminierend vom Prozess der Mittelverteilung ausgeschlossen.

Beschreibung der Ist-Situation

Die Geschäftsordnung des D-PHYS ("GO D-PHYS") wurde im Jahr 2013 revidiert. Im hier relevanten Kontext betrifft die wesentliche Änderung die Einführung der "stufengerechten Transparenz" (der neu eingefügte Text ist unterstrichen):

⁴⁷ Ergänzte Stellungnahme vom 15. Mai 2019 zum Protokoll [REDACTED], Seite 8.

- Einfügen des Art. 4.6: *"Das Departement sorgt für Transparenz bei der Mittelverteilung und Mittelverwendung. Dabei ist die Information über die Verteilung der Mittel auf die Institute gemäss Art. 4.2 allen Professoren zugänglich, diejenige über die Verteilung der Mittel auf die Professuren in den Instituten gemäss Art. 4.3 ist den Mitgliedern des jeweiligen Institutes offenzulegen."*
- Streichen des bisherigen Art. 5.4: *"Sie [die Organisationseinheiten und Forschungseinrichtungen] sind verpflichtet, die Departementsleitung über die gesamten ihnen zur Verfügung stehenden Sachmittel, Personalmittel und Räume zu informieren. Diese Information ist allen ordentlichen, ausserordentlichen und Assistenzprofessoren und den Ausschussmitgliedern des Departements auf Anfrage zugänglich."*

Die Formulierung des Art. 4.6 hat unverändert in der aktuellen Version der Geschäftsordnung⁴⁸ des D-PHYS Bestand.

Wesentliche Feststellungen

Anhand der zuvor beschriebenen Änderungen der Geschäftsordnung im 2013 zeigt sich, dass die sogenannte stufengerechte Transparenz neu aufgenommen wurde: die bisherige Auflage zur Transparenz wurde in Art. 4.6 ergänzt um die Regelung:

"Dabei ist die Information über die Verteilung der Mittel auf die Institute gemäss Art. 4.2 allen Professoren zugänglich, diejenige über die Verteilung der Mittel auf die Professuren in den Instituten gemäss Art. 4.3 ist den Mitgliedern des jeweiligen Institutes offenzulegen."

Mit dieser Ergänzung besteht für die einzelnen Professorinnen und Professoren Transparenz hinsichtlich der Verteilung der Mittel unter den einzelnen Instituten sowie unter den Professoren innerhalb des eigenen Instituts. Zuvor wurde in der GO D-PHYS nur auf *"Transparenz bei der Mittelverteilung und Mittelverwendung"*⁴⁹ ohne weitere Ausführungen dazu verwiesen. Weiter entfällt die Transparenz über die Allokation der Sachmittel, Personalmittel und Räume aufgrund des gestrichenen Art. 5.4. Unverändert ist hingegen die Zuständigkeit des Ausschusses gemäss Art. 18.2 a):

"Aufgaben des Ausschusses

18.2 Die folgenden Obliegenheiten bleiben ihm allein vorbehalten:

a) er ist zuständig für die Budgetierung sowie die Vergabe der Mittel gemäss Art. 4 Abs. 1 und 2;"

Die von BDO befragten Professorinnen und Professoren gaben mehrheitlich (mit Ausnahme der Anzeigerin) die Auskunft, dass die Änderung der Geschäftsordnung im Jahr 2013 als Präzisierung der bisherigen Regelung der Transparenz zu verstehen sei:

Die ETH wurde von zehn Abteilungen zu 16 Departementen umstrukturiert, was auch eine Veränderung in den Leitungen der Departemente zur Folge hatte. Zwischen 1990 bis 2004 lag die Hoheit über die Budgets bei der Schule, d.h. insbesondere beim Präsidenten der

⁴⁸ GO D-PHYS vom 27. Mai 2016 (Stand 1. Oktober 2017).

⁴⁹ Art. 3.6 der früheren Version der GO D-PHYS.

ETH, aber noch nicht bei den Departementen. Die zweite strukturelle Änderung folgte mit der Autonomie der Departemente in Folge der Budgethoheit, welche die ETH vom Bundesrat erhielt. Diese wurde ab 2004 zwingend auf Stufe der Departemente umgesetzt.⁵⁰ Vor der Einführung der Autonomie habe nur eine geringe Transparenz in der Verteilung der Mittel bestanden. In den ersten Jahren der Autonomie seien die Regeln, einschliesslich derer zur Transparenz der Mittelverteilung, noch nicht klar definiert gewesen. Diese Phase wurde u.a. als "wilde Zeit"⁵¹, "wilder Westen"⁵² und "chaotisch"⁵³ bezeichnet. Die Umsetzung sei in einem strukturierten Prozess während der Zeit, als Professor [REDACTED] Departementsvorsteher des D-PHYS war, erfolgt. Neben der Vereinheitlichung der Mittelzuteilung über Referenzprofessuren sei es erforderlich geworden, die Transparenz der Mittelzuteilung klar in der GO D-PHYS festzuhalten. Dies sei mit der im Jahr 2013 angepassten GO D-PHYS geschehen.⁵⁴ Weiter geben Auskunftspersonen zu Protokoll, dass der Ansatz einer stufengerechten Transparenz vorgängig zur Anpassung der Geschäftsordnung mit dem Rechtsdienst der ETH abgeklärt worden sei.⁵⁵ In ihrer Einschätzung der Änderungen erläutern die Auskunftspersonen weiter, dass auch in den Vorjahren keine andere Definition der Transparenz als das im 2013 eingeführte Konzept der stufengerechten Transparenz gelebt worden sei. D.h. auch zuvor seien nicht alle Zahlen vollständig offengelegt oder erläutert worden resp. nach der Anpassung der GO D-PHYS würden nicht weniger Zahlen offengelegt.⁵⁶ Bei der Abstimmung über die Definition der Transparenz haben die Professoren mit überwiegender Mehrheit für die Einführung der stufengerechten Transparenz gestimmt.⁵⁷

Die von BDO befragten Auskunftspersonen wünschen mehrheitlich keine höhere Transparenz über die Verteilung der Mittel. Für sie ist der Kenntnisstand und die vorhandene Transparenz ausreichend. Dies liegt zum einen an der Bekanntheit der Höhe der Referenzprofessuren, die der Mittelverteilung zugrunde liegen, zum anderen am Vertrauen in die Mitglieder des Ausschusses. Auch werde mittlerweile in anonymisierter Form an den Departementskonferenzen gezeigt, wie gross die Budgets der einzelnen Institute und Professuren ausfallen. Weiter wird von den Auskunftspersonen darauf verwiesen, dass die blossen Informationen über Zahlen nicht ausreichend sei, sondern diese jeweils in den Gesamtkontext einzuordnen wären. D.h. dass eine höhere Transparenz der Zahlen nicht zwingend auch einen besseren Kenntnisstand vermitteln würde. Vereinzelt wird vermerkt, dass zwar Interesse an einem höheren Detaillierungsgrad der Zahlen bestehe, aber aufgrund des Aufwandes und der Komplexität darauf verzichtet wird. Auch stellen sich bei den Auskunftspersonen Fragen über den zusätzlichen Erkenntnisgewinn bei erhöhter Transparenz. Auffallend ist in diesem Zusammenhang, dass die Auskunftspersonen, die aus dem angelsächsischen Raum stammen oder dort länger tätig waren, eher ein Bedürfnis nach höherer Transparenz zeigen. So wurde auch bemerkt, dass es sich bei dieser Diskussion um ein "kulturelles Thema" handeln könne.⁵⁸

⁵⁰ Protokoll [REDACTED], Seite 3; Protokoll [REDACTED], Seite 5; Protokoll [REDACTED], Seite 5.

⁵¹ Protokoll [REDACTED], Seite 4.

⁵² Protokoll [REDACTED], Seite 10.

⁵³ Protokoll [REDACTED], Seite 5.

⁵⁴ Protokoll [REDACTED], Seite 4; Protokoll [REDACTED], Seite 4; Protokoll [REDACTED], Seite 4; Protokoll [REDACTED], Seite 10.

⁵⁵ Protokoll [REDACTED], Seite 4.

⁵⁶ Protokoll [REDACTED], Seite 4.

⁵⁷ Protokoll [REDACTED], Seite 5 (40:2 Stimmen); Protokoll [REDACTED], Seite 4 (mit 6 Gegenstimmen); Protokoll [REDACTED], Seite 6; Protokoll der Departementskonferenz HS13_2, vom 13. Dezember 2013, Seite 13.

⁵⁸ Protokoll [REDACTED], Seite 4.

Die Anzeigerin erachtet die stufengerechte Transparenz als intransparent. Zum einen würde die Willkür in der Mittelverteilung mit der im Jahr 2013 angepassten Geschäftsordnung nicht behoben, zum anderen sei die Mittelverteilung seither "gänzlich zur Black-box [verkommen]", weil nur noch die Mitglieder des Ausschusses Einsicht in die Mittelverteilung erhielten.⁵⁹

Konklusion

Durch die Einführung der stufengerechten Transparenz in der angepassten Geschäftsordnung des D-PHYS im Jahr 2013 wurde erstmalig festgehalten, dass nicht alle Professorinnen und Professoren den vollständigen Einblick in die Mittelallokation erhalten. Der vollständige Überblick ist seit dieser Anpassung den Mitgliedern des Ausschusses am D-PHYS vorbehalten.

Die Auskunftspersonen bestätigen mehrheitlich, dass die Anpassung der Geschäftsordnung im Jahr 2013 eine Präzisierung der Regelung der Transparenz darstellt und dass die grundlegende Philosophie in der Verteilung der Mittel und der Kommunikation darüber durch diese Anpassung nicht verändert wurde. Die wesentliche Veränderung erfolgte bereits einige Jahre zuvor mit der Einführung der Autonomie der Departemente. Einige Auskunftspersonen konnten diesen Sachverhalt nicht einschätzen, weil sie im Jahr 2013 noch nicht im D-PHYS tätig waren oder sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht mit diesen Themen beschäftigten.

Die für diese Administrativuntersuchung gestellte Frage bezieht sich zum einen auf die gezielte Einschränkung der Transparenz der Mittelvergabe, zum anderen auf den Ausschluss von Personen beim Prozess der Mittelverteilung in willkürlicher und diskriminierender Weise. Die Frage wird wie folgt beantwortet:

- Durch die Anpassung der Geschäftsordnung im Jahr 2013 wurden Vorkehrungen getroffen, die die Transparenz bei der Mittelverteilung einschränken. Diese Einschränkungen sind gemäss Auskunft der meisten Auskunftspersonen jedoch nicht neu eingeführt worden, sondern entsprechen dem Vorgehen zuvor. Von daher erscheint es nicht nachvollziehbar, von "gezielt getroffenen Vorkehrungen" zu sprechen. Insbesondere ist nicht erkennbar, wer mit welcher Intention diese Vorkehrungen "gezielt" getroffen hat.
- Durch die Formulierung der stufengerechten Transparenz werden Personen weder willkürlich noch diskriminierend vom Prozess der Mittelverteilung ausgeschlossen. Die Regelung wäre willkürlich, wenn die Transparenz in sachfremder, nicht nachvollziehbarer Weise eingeschränkt würde. Dies ist nicht der Fall: Zwar liessen sich durchaus Argumente anführen, warum die Transparenz beispielsweise auf alle Professorinnen und Professoren ausgeweitet werden sollte. Die Abstufung der Transparenz nach den Kriterien "Institutsmitglied" bzw. "Mitglied des Ausschusses" erscheint aber nicht sachfremd - auch in öffentlich finanzierten Institutionen ist eine Abstufung der Transparenz für verschiedene Personenkreise durchaus üblich und erscheint nachvollziehbar. Die Regelung wäre diskriminierend, wenn sie verschiedene Personenkreise aufgrund sachfremder Kriterien ungleich behandeln würde bzw. Gleiches nicht nach

⁵⁹ Protokoll [REDACTED], Seite 4 f.; Aufsichtsbeschwerde, Ziffer 31.

Massgabe seiner Gleichheit gleich behandeln würde. Von der Anwendung der stufengerechten Transparenz sind alle Professorinnen und Professoren gleichermaßen betroffen, die Kriterien "Institutsmitglied" bzw. "Mitglied des Ausschusses" diskriminieren keine Personen oder Personengruppen in besonderer, sachfremder Weise. Die Kriterien der Mittelverteilung, d.h. die Regeln zur Aufteilung des Budgets auf die Institute und die Professuren, wurden durch die Anpassung der Geschäftsordnung im Jahr 2013 nicht verändert. Wie in Abschnitt 2.1.4 ausgeführt, erachtet BDO die Mittelvergabe nicht als willkürlich oder diskriminierend.

- Auch die Teilnahme am Prozess der Mittelvergabe, d.h. die Beschlussfindung im Ausschuss und weiter in den einzelnen Instituten, erfolgt nicht diskriminierend oder willkürlich und liegt ebenso wie in der Zeitperiode vor 2013 in der Verantwortung des Ausschusses resp. der Institutsmitglieder. Die Formulierung in der Geschäftsordnung bezieht sich ausschliesslich auf das Organ, d.h. den Ausschuss, bietet aber keine Sonderrechte für Einzelne, aufgrund derer auf eine Diskriminierung oder Willkür gegenüber einzelnen Personen oder Personengruppen geschlossen werden könnte. Auch hier liessen sich Argumente anführen, warum beispielsweise nicht der Ausschuss, sondern die Professorenkonferenz über die Mittelverteilung entscheiden sollte. Die Zuweisung der Budgetkompetenz an ein Organ mit begrenztem Personenkreis erscheint aber als ein sachgerechter, nachvollziehbarer Entscheid, der in vielen Organisationen so üblich ist. Die Zusammensetzung des Ausschusses wird in Abschnitt 2.2.1 beurteilt.
- Erweitert man die Fragestellung auf einen willkürlichen oder diskriminierenden Ausschluss von der Transparenz über die Mittelvergabe, so ist festzuhalten, dass auf Stufe des jeweiligen Instituts alle Professorinnen und Professoren den gleichen Kenntnisstand erhalten. Auch auf Stufe Departement haben die Professorinnen und Professoren, die nicht Mitglied des Ausschusses sind, den gleichen Kenntnisstand über die Mittelverteilung, so dass nicht von Diskriminierung oder Willkür gesprochen werden kann.

Im Zusammenhang mit der weiteren Anpassung der Geschäftsordnung im Jahr 2016/2017 ist jedoch auf die Situation der selbständigen Professuren zu verweisen. Diese sind nicht direkt im Ausschuss vertreten, sondern können sich nur bei spezifischen Anliegen von einem der Institutsvorsteher vertreten lassen (Art. 26.4b GO D-PHYS). Von daher besteht durch diese spätere Anpassung der Geschäftsordnung eine Diskriminierung der selbständigen Professuren im Zusammenhang mit dem Prozess der Mittelvergabe, weil diese in diesem Prozess nicht durch einen von ihnen gewählten Repräsentanten vertreten sind und ihre Anliegen nicht direkt einbringen können.

2.1.4

Fragestellung 4: Liegt bei der internen Vergabe der Mittel durch die Departementsleitung D-PHYS Willkür und/oder Diskriminierung von Personen, und dabei namentlich auch der Anzeigerin selbst, vor?

Mit Blick auf die Verteilung der Mittel ist keine Diskriminierung von oder Willkür gegenüber einer einzelnen Person erkennbar. Der Prozess der Verteilung der Mittel erfolgt nach klaren Regeln und im Ausschuss durch einen Kreis von aufgrund ihrer Funktionen definierten Personen. Damit ist auch im Prozess der Verteilung keine Willkür oder Diskriminierung erkennbar.

Beschreibung der Ist-Situation

Wie in Abschnitt 2.1.1 erläutert, folgt die Verteilung der Mittel der Regelung in der GO D-PHYS und den Vorgaben gemäss Rahmenkonzept. Insbesondere orientiert sich im D-PHYS die Vergabe der Grundfinanzierung an den Referenzprofessuren.

Weiter können finanzielle Mittel über den G-Money/E-Money-Pool beantragt werden.

Zusatzfinanzierungen werden direkt bei der Schulleitung beantragt, in Einzelfällen werden Finanzierungsvereinbarungen direkt mit dem Präsidenten der ETH geschlossen.

Mit Blick auf den Prozess zur Vergabe der Mittel ist gemäss der GO D-PHYS der Ausschuss für den Beschluss über das Budget und die Zuteilung der Mittel zuständig. Verschiedene Funktionsträger des D-PHYS sind Mitglied des Ausschusses.

Wesentliche Feststellungen

Die Vergabe der Mittel für die Grundfinanzierung orientiert sich im D-PHYS an den Referenzprofessuren. Diese sind für jedes der Institute in Bezug auf Geld und Raum fest definiert und für die Professuren des Instituts gültig. Die Werte der jeweiligen Referenzprofessuren sind den Mitgliedern des Departements bekannt und Teil des Rahmenkonzepts. Anpassungen ergeben sich aufgrund der Grösse des Mitarbeiterstabs und dessen Altersstruktur (höhere Beiträge für die Sozialversicherungen) und in einem sehr geringen Ausmass aus anderen individuellen Gründen. Festgeschrieben ist, dass die Grundfinanzierung nur um 10-15% von der Referenzprofessur abweichen darf.⁶⁰

Das Rahmenkonzept, welches die Verwendung der Referenzprofessuren vorgibt, wurde von den Professorinnen und Professoren gemäss Protokoll in der Departementskonferenz vom 13. Dezember 2013 verabschiedet.⁶¹

"Der Vorsteher liest die Stellungnahme [der Anzeigerin] (entschuldigt) vor, die mit dem vorliegenden Konzept nicht einverstanden ist. Die DK [Departementskonferenz] nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis. Nach gründlicher Diskussion stimmt

⁶⁰ Siehe Fussnote 14.

⁶¹ Protokoll der Departementskonferenz HS13_2, vom 13. Dezember 2013, Seite 13. Die im Protokoll erwähnte Beilage und die Stellungnahme der Anzeigerin liegen uns nicht vor.

die DK [Departementskonferenz] dem Konzept mit einer Enthaltung zu (siehe Beilage)."

In den Prozess zur Vergabe der Mittel sind sämtliche Mitglieder des Ausschusses involviert. Dabei handelt es sich um Funktionsträger des Departements, die von den Departementsmitgliedern direkt oder auf Stufe der Institute gewählt werden. Zudem ist der Departementscontroller Mitglied des Ausschusses. Die Zusammensetzung des Ausschusses ist in der GO D-PHYS festgelegt, und ist nicht personen- sondern funktionsbezogen.

Zu den Mitteln, welche die Anzeigerin vom D-PHYS erhält, ist festzuhalten, dass sie mehr Mittel als andere Professuren erhält:

- Im Vergleich zu den anderen Professuren an ihrem Institut erhält sie eine um rund TCHF [REDACTED] höhere Grunddotations; dies wird einerseits durch die im Jahr 2008 garantierte höhere Stellenanzahl ihrer Professur im Vergleich zu den anderen Professuren am Institut (die sog. "7/7/7/8"-Regel⁶²) begründet, andererseits durch die Aufstockung der durch den Schweizerischen Nationalfonds (SNF) finanzierten Doktorandengehälter;
- Über ihre zahlreichen Anträge für Finanzierung aus dem "G-Money"-Pool, die auch bewilligt wurden, erhielt sie im Laufe der Jahre CHF [REDACTED] weitere Finanzierungen. Dies ist mehr als doppelt so viel wie der Bezüger mit den zweithöchsten Werten an G-Money-Finanzierungen.
- Auch hat sie eine grössere Fläche zur Verfügung.

Dieser Sachverhalt wird durch die Ergebnisse der Finanzanalyse, welche im Jahr 2018 über die Professur der Anzeigerin erstellt wurde, bestätigt.⁶³

In der Diskussion der Ergebnisse der Finanzanalyse wurde der Anzeigerin zugesprochen, dass sie jährlich ausserordentliche Zusatzmittel von CHF [REDACTED] beantragen kann.⁶⁴ Der Antrag für das Jahr 2019 wurde bereits bewilligt.

Konklusion

Hinsichtlich der Grundfinanzierung besteht keine Diskriminierung oder Willkür einer einzelnen Professur. Die Allokation erfolgt anhand von klar nachvollziehbaren Parametern, namentlich der Referenzprofessur und der Anzahl der Mitarbeitenden sowie deren Altersstruktur.

Auch bezüglich der Verteilung der Mittel aus dem G-Money-Pool respektive E-Money-Pool besteht keine Diskriminierung oder Willkür: die Grundregeln sind klar kommuniziert und es liegt an jeder einzelnen Professorin/jedem einzelnen Professor, einen Antrag einzu-

⁶² Die Zahlen 7/7/7/8 beziehen sich auf die garantierte Anzahl Stellen pro Professur am Institut, die durch die Grundfinanzierung gedeckt sind. Weitere Stellen müssen mit Drittmitteln finanziert werden. Im Jahr 2008 wurden der Anzeigerin acht Stellen durch den damaligen ETH-Präsidenten zugesagt. Siehe "2008 letter 8 positions 8Apr08.pdf".

⁶³ Schlussbericht Finanzanalyse Professur [REDACTED] (D-PHYS), Abteilung Controlling der ETH Zürich, vom 17. Juli 2018. Auslöser der Finanzanalyse war die Beobachtung, dass die Anzeigerin einen signifikanten Anteil des G-Money-Pools erhielt. Da dieser Pool wegen der Finanzierung der drei neuen Assistenzprofessuren künftig geringer ausfallen wird, sollten allfällige Abhängigkeiten von der G-Money-Finanzierung abgeklärt werden.

⁶⁴ Schlussbericht Finanzanalyse Professur [REDACTED] (D-PHYS), Abteilung Controlling der ETH Zürich, vom 17. Juli 2018.

reichen. Gemäss den vorliegenden Informationen wurden in der Vergangenheit die Anträge für G-Money-Finanzierung in der Regel bewilligt, d.h. diskriminierendes resp. willkürliches Verhalten bei der Ablehnung von Anträgen konnte nicht festgestellt werden.

Die Frage, ob namentlich die Anzeigerin bei der Verteilung der Mittel diskriminiert worden sei, ist zu verneinen. Vielmehr ist es so, dass die Anzeigerin insgesamt ein höheres Budget für ihre Professur erhält als die anderen Professuren an ihrem Institut und auch aus dem G-Money-Pool den mit Abstand grössten Anteil beantragte und erhielt. BDO liegen keine Informationen vor, aus denen hervorgeht, dass Anträge der Anzeigerin überdurchschnittlich häufig oder aus sachfremden Gründen abgelehnt worden wären. Darüber hinaus kann die Anzeigerin ab dem Jahr 2019 ausserordentliche Zusatzmittel beim Präsidenten beantragen.

An der Vergabe der Mittel sind die Mitglieder des Ausschusses, d.h. ein fest umschriebener Kreis von Funktionsträgern, beteiligt. Sofern die Auswahl der Mitglieder des Ausschusses nicht willkürlich oder diskriminierend erfolgt (siehe Abschnitt 2.2.1), ist mit Blick auf die Mitwirkung von Personen und namentlich der Anzeigerin am Prozess zur Verteilung der Mittel keine Diskriminierung oder Willkür festzustellen.

2.2 Vorwurf der konstanten Diskriminierung durch die Departementsleitung D-PHYS

2.2.1 Fragestellung 1: Nach welchen Grundsätzen und Regeln werden die Leitungsgremien des D-PHYS bestellt?

Die Grundsätze und Regeln zur Bestellung der Leitungsgremien des D-PHYS sind transparent festgehalten.

Beschreibung der Ist-Situation

Art. 7 GO D-PHYS nennt die nachfolgenden Organe des Departements: die Departementskonferenz, die Professorenkonferenz, die Unterrichtskommission, die Notenkonferenz, der Departementsvorsteher und sein Stellvertreter, der Studiendirektor und sein Stellvertreter, die Departementsleitung, der Ausschuss, der Departementskoordinator, die Strategiekommission, der Sicherheitsrat, die Organe der Institute oder Laboratorien, die Informatikberatung, die Bibliothekskommission, die Betriebskommission, die Vollversammlung der Departementsbetriebe, der Mobilitäts- und der Fachberater Physik sowie diejenigen der spezialisierten Master-Studiengänge unter Federführung des D-PHYS, der Zulassungsausschuss Physik sowie die Zulassungsausschüsse der spezialisierten Master-Studiengänge unter Federführung des D-PHYS, das Komitee für Auszeichnungen sowie der Doktorausschuss.

Die Departementskonferenz, als das oberste Organ des Departements, setzt sich nach Art. 9 GO D-PHYS aus folgenden Departementsangehörigen zusammen:

- allen dem Departement angehörenden Professoren und vier Vertretern der weiteren Mitglieder des Lehrkörpers;
- dem Departementskoordinator;
- sieben Vertretern des akademischen Mittelbaus;
- vier Vertretern der administrativen und technischen Mitarbeiter, wovon mindestens einer der Betriebskommission angehört;
- sieben Vertretern der Studierenden und Hörer;
- dem Lehrspezialisten sowie den Vertretern der Fachdidaktik, der Mobilitäts- und der Fachberatung;
- dem Studienkoordinator und dem Stundenplankoordinator;
- den Präsidenten der Informatikberatung, des Sicherheitsrats und der Bibliothekskommission;
- den Assoziierten Departementsangehörigen.

Als Leitungsgremien, welche gemäss Geschäftsordnung Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen betreffend die Mittelzuteilung innehaben, sind i.e.S. nachfolgende Organe zu benennen:

- Der Departementsvorsteher und sein Stellvertreter: Gemäss Art. 19 GO D-PHYS beantragt die Departementskonferenz dem Präsidenten die Ernennung des Departementvorstehers und seines Stellvertreters aus dem Kreis der ordentlichen und ausserordentlichen Professoren des Departements. Die Amtszeit beträgt zwei bzw. drei

Jahre; zweimalige bzw. einmalige Wiederwahl ist zulässig. Über Ausnahmen entscheidet der Präsident.

- Die Departementsleitung: Die Departementsleitung setzt sich zusammen aus dem Departementsvorsteher, dessen Stellvertreter, dem Studiendirektor, dem Departementskoordinator und dem Präsidenten der Strategiekommission. Diese Personen sind Kraft ihrer Funktion Mitglied der Departementsleitung. Bis auf den Departementskoordinator (s. nachfolgend) werden diese Personen von der Departementskonferenz aus dem Kreis der ordentlichen und ausserordentlichen Professoren des Departements gewählt (Art. 19 Abs. 1, Art. 21 Abs. 1 und Art. 31 Abs. 2 GO D-PHYS).
- Der Ausschuss: Der Ausschuss setzt sich nach Art. 25 GO D-PHYS zusammen aus dem Departementsvorsteher und dessen Stellvertreter, dem Studiendirektor, dem Departementskoordinator, dem Präsidenten der Strategiekommission, je einem ordentlichen oder ausserordentlichen Professor der Organisationseinheiten des Departements; die Institute werden durch ihre Vorsteher vertreten, dem Financial-Controller, einem Vertreter des akademischen Mittelbaus aller Organisationseinheiten und Forschungseinrichtungen des Departements, dem Vertreter der Betriebskommission in der Departementskonferenz, einem Vertreter der Studierenden des Departements, dem Studienkoordinator (ohne Stimmrecht). Die Mehrzahl der im Ausschuss einsitzenden Personen sind Kraft ihrer Funktion vertreten. Die Organisationseinheiten und Forschungseinrichtungen wählen ihre Vertreter nach eigenem Wahlverfahren. Die Fachvereine der Studierenden und des akademischen Mittelbaus bestimmen aus dem Kreis ihrer Vertreter in der Departementskonferenz ihren Vertreter im Ausschuss.
- Die Strategiekommission: Nach Art. 31 Abs. 1 GO D-PHYS setzt sich die Strategiekommission aus ihrem Vorsitzenden, dem Departementsvorsteher, dessen Stellvertreter und dem Studiendirektor sowie vier weiteren Mitgliedern zusammen. Die nicht an eine Funktion gebundenen Mitglieder werden gemäss Art. 31 Abs. 2 GO D-PHYS von der Departementskonferenz aus dem Kreis der ordentlichen und ausserordentlichen Professoren des Departements gewählt. Dabei soll gewährleistet werden, dass alle operativen Institute und das Paul Scherrer Institut in der Strategiekommission vertreten sind.
- Der Departementskoordinator: Die Wahl erfolgt gemäss Art. 8 Abs. 2 GO D-PHYS durch die Departementskonferenz. Nach Art. 29 Abs. 2 GO D-PHYS ist jeder dem Departement angehörende Experimentalphysiker wählbar. Die Stellvertretung des Departementskoordinators wird vom Ausschuss geregelt.
- Der Institutsvorsteher: Die Institutsleitung wählt nach Art. 27 Abs. 3 GO D-PHYS aus ihren Reihen den Institutsvorsteher. Dieser muss durch den Departementsvorsteher bestätigt werden.
- Die Institutsleitung: Gemäss Art. 27 Abs. 3 GO D-PHYS setzt sich die Institutsleitung mindestens aus allen dem Institut oder Laboratorium angehörenden ordentlichen, ausserordentlichen und Assistenz-Professoren zusammen.
- Der Institutsrat: Der Institutsrat setzt sich nach Art. 27 Abs. 4 GO D-PHYS mindestens aus dem Institutsvorsteher als Vorsitzendem und je einem Vertreter der Angehörigen des Instituts oder Laboratoriums gemäss Art. 2 Abs. 4 Bst. c GO D-PHYS zusammen.

Wesentliche Feststellungen

In Art. 45 Abs. 1 OV wird die Mindestgliederung der Organe der Departemente festgelegt. Darüber hinaus steht es den Departementen nach Abs. 2 frei, weitere Organe, namentlich einen Departementsausschuss, vorzusehen. Die entsprechende Ausgestaltung ist in der

departementalen Geschäftsordnung zu regeln. Im D-PHYS sind entsprechende Regelungen in der Geschäftsordnung enthalten.

Die OV der ETH Zürich schreibt die Grundsätze und Regeln zur Wahl des Departementsvorstehers und seines Stellvertreters sowie des Studiendirektors vor (Art. 46 Abs. 2 Bst. f-g). Zur Wahl von Personen in weitere vorangehend aufgeführte Funktionen und/oder Leitungsgremien der Departemente enthält die übergeordnete Organisationsverordnung keine weiteren Bestimmungen. Nach Art. 56 Abs. 2 OV ist der Departementsvorsteher zuständig für alle Angelegenheiten des Departements, die nicht einem anderen Organ zugewiesen sind. Es liegt somit eine allgemeine Kompetenzvermutung beim Departementsvorsteher vor. Dies bedeutet, dass der Departementsvorsteher im Grundsatz, sofern keine anderslautende Regelung vorgesehen ist, diese Wahlen Kraft seiner Funktion autonom vornehmen könnte. Indes kann betreffend der Wahlen der departementalen Leitungsgremien im D-PHYS festgestellt werden, dass diese durch einen demokratischen Mehrheitsentscheid des obersten Organs (d.h. der Departementskonferenz) bestellt resp. ernannt werden. Ausnahme sind einzelne Vertretungen im Ausschuss. Auch diese Wahlverfahren folgen dem Prinzip eines Mehrheitsentscheides des zuständigen Kollegiums.

Die Zusammensetzung und das Wahlverfahren betreffend der Institutsleitung und des Institutsrates wird in Art. 31a Abs. 3-5 OV festgehalten. BDO stellt fest, dass diese Vorgaben in der GO des D-PHYS unverändert übernommen worden sind.

Konklusion

BDO kommt zum Schluss, dass die Grundsätze und Regeln zur Bestellung der Leitungsgremien des D-PHYS in der OV sowie der GO D-PHYS transparent festgehalten sind.

2.2.2 *Fragestellung 2: Sind die Grundsätze und Regeln zur Bestellung der Leitungsgremien des D-PHYS sowie die Organisation der Leitung und Überwachung des D-PHYS rechtmässig, sachgerecht, nachvollziehbar und zeitgemäss? Entspricht die Bestellung der Leitungsgremien und die Organisation des D-PHYS den Prinzipien einer "guten Governance"?*

Die Grundsätze und Regeln zur Bestellung der Leitungsgremien des D-PHYS sowie die Organisation der Leitung und Überwachung sind rechtmässig, sachgerecht, nachvollziehbar und zeitgemäss geregelt.

Aus Sicht einer "guten Governance" sollten mit dem Wahlvorschlag das Anforderungsprofil und die Qualifikation und Erfahrung der Kandidierenden, welche für die spezifische Amtsausübung von Relevanz sind, vorgelegt werden.

Beschreibung der Ist-Situation

Die Grundsätze und Regeln zur Bestellung der Leitungsgremien sind vorangehend beschrieben (s. Kapitel 2.2.1). Der vorbereitende Prozess für die Wahlen ist exemplarisch für die Wahlen im Frühlingsemester 2019 dokumentiert: Aus den zugänglich gemachten Protokollen sowie den primären Datenerhebungen geht hervor, dass über bevorstehende Wahlen in der Departementskonferenz, der Professorenkonferenz sowie im Ausschuss frühzeitig informiert worden ist.⁶⁵ Die zur Wahl stehenden Funktionen wurden beschrieben. Der Departementsvorsteher lud an den Konferenzen nachweislich dazu ein, dass sich sämtliche interessierte Personen bei der Departementsleitung melden sollen. Zudem wurden die bestehenden Amtsträger gefragt, ob sie sich, sofern zulässig, zur Wiederwahl stellen möchten. Ergänzend gingen die seinerzeitigen Funktionsinhaber aktiv auf mögliche Kandidaten/innen zu, um diese für eine Kandidatur zu motivieren. Der Departementskoordinator versandte am 12. Januar 2019 eine schriftliche Erinnerung und Aufforderung, Vorschläge und Kandidaturen für die Wahlen mitzuteilen.⁶⁶ Der Departementskoordinator sammelt sämtliche Meldungen und hält diese chronologisch fest.⁶⁷ Im Frühling 2019 wurde die Professorenschaft über den Zwischenstand der eingegangenen Kandidaturen informiert.⁶⁸

Sofern sich für ein Amt mehrere Kandidaten/innen zur Wahl stellen, findet keine vorgelegte Triage statt. Sämtliche Kandidaten/innen, die sich zur Wahl zur Verfügung stellen, werden auf dem Wahlzettel aufgeführt. Die Departementskonferenz wählt in der Folge anhand einer Auswahl von Kandidaten/innen.⁶⁹

Aus den vorliegenden Dokumenten und Unterlagen sowie den Gesprächsprotokollen geht hervor, dass dieser Prozess in der Vergangenheit gleichermassen durchgeführt worden ist. Im Jahr 2017 wurde zusätzlich eine Findungskommission (Profs. [REDACTED] und

⁶⁵ Protokoll der Departementskonferenz vom 28. September 2018, S. 11; Protokoll der Professorenkonferenz vom 14. Dezember 2018, S. 5; Protokoll der Ausschusssitzung vom 24. September 2018, S. 12.

⁶⁶ "D-PHYS election year 2019 search for candidates" vom 12. Januar 2019.

⁶⁷ "D-PHYS Wahlstatus Mai 2019 (Vorschläge)", undatiert.

⁶⁸ Protokoll der Departementskonferenz vom 1. März 2019, S. 12; Protokoll der Ausschusssitzung vom 28. Februar 2019, S. 14.

⁶⁹ Wahlvorschlag Mai 2017, undatiert.

■) eingesetzt, welche mögliche Kandidatinnen und Kandidaten für die Leitungsgremien identifizierte und befragte.⁷⁰

Die Departemente sind gemäss Art. 4 Abs. 3 OV der Schulleitung unterstellt. Die Vizepräsidenten der ETH Zürich besitzen entsprechend ihrer Zuständigkeiten eine Weisungsbefugnis gegenüber den Departementen (Art. 9 ff. OV). Die übergeordneten Bestimmungen regeln im Wesentlichen die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der departementalen Organe in einer einheitlichen Art und Weise (Art. 29 ff. OV). Mit der Geschäftsordnung kann ein Departement weitergehende Regeln beschliessen. Der Departementsvorsteher ist verantwortlich für die Überwachung des Vollzugs der Beschlüsse der Departementsorgane und sorgt für die zweckmässige Verwendung der dem Departement zugesprochenen Mittel sowie die Einhaltung der budgetären Vorgaben. Dazu verfügt er über die erforderlichen Weisungsbefugnisse (s. Kapitel 2.1.1 für weitere Einzelheiten zur Mittelvergabe).

Wesentliche Feststellungen

BDO stellt fest, dass die Bestellung der Leitungsgremien des D-PHYS entsprechend der in der Organisationsverordnung der ETH Zürich sowie der GO D-PHYS festgehaltenen Grundsätze und Regeln erfolgt (Rechtmässigkeit). Die Wahl von Personen in leitende Funktionen im D-PHYS ist klar und nachvollziehbar geregelt. Die entsprechenden Informationen sind in der Rechtssammlung der ETH Zürich öffentlich zugänglich. Die primären Datenerhebungen haben gezeigt, dass die Grundsätze und Regeln den Befragten bekannt sind. Überdies entsprechen die departementalen Regelungen des D-PHYS in der Art und Weise den einschlägigen Bestimmungen der übrigen Departemente an der ETH Zürich.⁷¹ Die Sachgerechtigkeit kann somit abgeleitet werden. Im Weiteren obliegt die Genehmigung der Geschäftsordnung eines Departements dem Präsidenten der ETH (Art. 46 Abs. 2 Bst. e OV).

Aus den primären Datenerhebungen geht zudem hervor, dass die demokratische Wahl der Leitungsgremien durch das Kollegium (die Departementskonferenz) grossmehrheitlich als zeitgemäss und angemessen betrachtet wird. Für die Mehrzahl der zu besetzenden Ämter besteht für die Departementskonferenz jedoch keine eigentliche Auswahl an Kandidaten (Einzelkandidaturen).⁷²

Für die Betrachtung einer "guten Governance" ist zu berücksichtigen, dass den Leitsätzen resp. dem Steuerungsmodell des Bundes lediglich Referenzcharakter zukommt und die einschlägigen OECD-Richtlinien nicht bindend sind. Nichtsdestotrotz stellen diese Regelwerke zur Corporate Governance im Hinblick auf die Steuerung verselbständigter Einheiten des Bundes den massgeblichen Bezugsrahmen dar. Der Corporate Governance Bericht des Bundes hält hierzu explizit fest, dass insbesondere die ETH Zürich zu den wichtigsten Einheiten zählt, bei der die organisationsrechtliche Konzeption und Steuerung zur An-

⁷⁰ Protokoll der Ausschusssitzung vom 27. Februar 2017, S. 7.

⁷¹ Geschäftsordnung D-BAUG vom 14. Dezember 2016, Geschäftsordnung D-MATH vom 11. Dezember 2018, Geschäftsordnung D-INFK vom 23. Februar 2015, Geschäftsordnung D-BSSE vom 14. Dezember 2010, etc.

⁷² Wahlvorschlag Mai 2017, undatiert.

wendung gelangen soll. In diesem Zusammenhang sind die Besonderheiten zu respektieren, die sich aufgrund der Gewährleistung der Lehr-, Lern- und Forschungsfreiheit an der ETH Zürich und der dazu notwendigen institutionellen Autonomie ergeben.

Der massgebende Governance-Bezugsrahmen hält fest, dass verselbständigte Einheiten des Bundes über schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen verfügen sollen.⁷³ Der Mustererlass des Bundes für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter hält im Weiteren fest, dass Zahl, Zusammensetzung und Zusammenwirken der Organe eine effiziente und effektive betriebliche Führung und Aufsicht sicherstellen müssen. Der Organisationserlass soll die Organe der Anstalt abschliessend nennen. Faktische Organschaften sind zu vermeiden. Das Prinzip der schlanken Strukturen gilt auch für die Zusammensetzung der Organe.

Betreffend der Zusammensetzung der Leitungsgremien wird vorausgesetzt, dass für die Wahl Fachkunde, Branchenkenntnisse und Unabhängigkeit sicherzustellen sind. Die Vielfalt (insbesondere Alter, Geschlecht, Herkunft, Muttersprache) verspricht einen Mehrwert. Die Anforderungen dürfen indes nicht so weit gehen, dass die erforderliche Auswahlmöglichkeit unter Kandidatinnen und Kandidaten mit den erforderlichen Kenntnissen und Fähigkeiten gefährdet wird. Im Mustererlass wird zudem festgehalten, dass sich die Auswahl von Personen in Leitungsgremien nach dem Anforderungsprofil des Bundesrates für Mitglieder des Verwaltungs- bzw. des Institutsrats von verselbständigten Organisationen des Bundes richtet (vgl. Art. 8j RVOV) sowie das Musteranforderungsprofil beachten sollte.⁷⁴ Aus Sicht der BDO gelten diese Vorgaben sinngemäss auch für die über hohe Autonomie verfügenden Departemente der ETH Zürich. Im Weiteren besagen die OECD-Leitsätze zur Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen (2015), dass die Zusammensetzung der Leitungsgremien die Bildung eines objektiven und unabhängigen Urteils ermöglichen sollen. Alle Board-Mitglieder sollten auf Grund ihrer Qualifikationen nominiert werden und dieselben gesetzlichen Pflichten haben. Bei der Nominierung und Wahl von Board-Mitgliedern sollte vor allem beachtet werden, dass die Führungsgremien in der Lage sein müssen, ihre Aufgaben professionell und unabhängig wahrzunehmen. Das Musteranforderungsprofil des Bundes hält hierzu fest, dass das Leitungsgremium als Ganzes über eine Vielzahl an Fähigkeiten verfügen muss und zudem auch auf personeller und sachlicher Ebene als Team zu funktionieren hat.

Neben Fähigkeiten, welche das Führungsorgan als Ganzes erfüllen sollte, lassen sich dem Musteranforderungsprofil des Bundes auch Anforderungen an die einzelnen Mitglieder entnehmen:

- Bereitschaft, den Leistungsauftrag bzw. die strategischen Ziele umzusetzen
- Einwandfreier Ruf und persönliche Integrität
- Fähigkeit zu strategischem Denken
- Analyse- und Synthesefähigkeit, kritisches Urteilsvermögen und geistige Beweglichkeit
- Belastbarkeit und Bereitschaft, in komplexen Situationen Entscheide zu fällen und dafür die Verantwortung zu übernehmen
- Fähigkeit zur Arbeit im Team und zur Konfliktlösung
- Verschwiegenheit

⁷³ Corporate Governance Leitsätze des Bundes, Stand 31.8.2015.

⁷⁴ Musteranforderungsprofil https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/cgov/Muster%20Anforderungsprofil%20f%C3%BCr%20VRIR.pdf.download.pdf/Musteranforderungsprofil_def.pdf

- Unabhängigkeit von Interessenbindungen, die eine unvoreingenommene Meinungsbildung verhindern
- Angemessene zeitliche Verfügbarkeit

Konklusion

Auf der Grundlage der in diesem Bericht beschriebenen Arbeiten sind BDO keine Sachverhalte bekannt geworden, die zur Annahme veranlassen, dass die Grundsätze und Regeln zur Bestellung der Leitungsgremien des D-PHYS sowie die Organisation der Leitung und Überwachung nicht rechtmässig, sachgerecht, nachvollziehbar oder zeitgemäss geregelt sind.

Betreffend der "guten Governance" ist festzuhalten, dass die Departementskonferenz mehrheitlich nicht über eine Auswahl an Kandidaten/Kandidatinnen verfügt. Aufgrund der primären Datenerhebungen gelangt BDO zum Schluss, dass die Befragten ein klares Bild über die Anforderungen an die einzelnen Mitglieder haben. Auf der anderen Seite wird die Ausübung einer Leitungsfunktion mehrheitlich als "Last" empfunden, welche einen erheblichen Zeitaufwand bedeutet, sowie die eigene Forschungsarbeit beeinträchtigt. Die Aufgabe wird als geschätzter Dienst am Departement wahrgenommen. Dieser Umstand birgt die Gefahr, dass Kandidaten/innen eher aufgrund ihrer zeitlichen Verfügbarkeit oder persönlichen Motivation und weniger aufgrund ihrer Kompetenzen und Eignung gewählt werden.

Aus Sicht einer "guten Governance" wäre es erstrebenswert, wenn die Departementskonferenz die Organe anhand einer tatsächlichen Auswahl bestellen könnte. Zudem sollten mit dem Wahlvorschlag nicht nur die Namen und Institute aufgeführt sein. Mit dem Wahlantrag sollten der Departementskonferenz das Anforderungsprofil und die Qualifikation und Erfahrung der Kandidierenden, welche für die spezifische Amtsausübung von Relevanz sind, vorgelegt werden. Damit würden die Gründe für die Wahl/Nichtwahl objektiviert und sind für alle Beteiligten besser nachvollziehbar.

- 2.2.3 *Fragestellung 3: Gibt es Nachweise dafür, dass einzelne Mitglieder des D-PHYS, und dabei namentlich auch die Anzeigerin selbst, ausgegrenzt, konsequent und praxiswidrig von allen leitenden Funktionen innerhalb des Departements Physik ferngehalten und damit konstant diskriminiert werden?*

BDO stellte keine Sachverhalte fest, wonach einzelne Mitglieder des D-PHYS offen und direkt ausgegrenzt, konsequent und praxiswidrig von leitenden Funktionen innerhalb des Departements Physik ferngehalten und damit konstant diskriminiert werden.

Wichtig ist, dass die Auswahl nach objektiven Kriterien erfolgt und die einwandfreie Funktionsfähigkeit der Leitungsgremien als oberste Maxime betrachtet wird. Aus Sicht einer "guten Governance" sollten die Anforderungen (sowohl für Gremien als auch Kandidaten) daher objektiviert werden.

Beschreibung der Ist-Situation

Die Grundsätze und Regeln zur Bestellung der Leitungsgremien haben wir in Kapitel 2.2.1 beschrieben. Aufgrund der primären Datenerhebungen werden verschiedene Wahlvoraussetzungen genannt, insofern das Wahlorgan überhaupt über eine tatsächliche Auswahl verfügt (s. Kapitel 2.2.2): Integrität, Verlässlichkeit, Kollegialität, Kompromissfähigkeit, Verhandlungsstärke, Zurückstellen der persönlichen Interessen, würdige Vertretung des D-PHYS an der ETH Zürich etc. Die genannten Kriterien entsprechen im Wesentlichen den Musteranforderungen des Bundes für Mitglieder in Führungsgremien.⁷⁵

Aus Sicht der befragten Personen erfüllen nicht alle Kolleginnen/Kollegen diese Kriterien gleichermassen. Entsprechend werden diese Personen nicht vorgeschlagen und/oder gewählt.

Wesentliche Feststellungen

Alle gemäss Geschäftsordnung wählbaren Personen können bei bestehenden Vakanzen kandidieren. Das zuständige Organ oder Gremium befindet uneingeschränkt nach einem standardisierten Verfahren über die vorgelegten Wahlvorschläge. Eine vorgängige Triage der Kandidaturen findet nicht statt.

Die Anzeigerin selbst war 2003 bis 2005 Vorsteherin des ■■■ und von 2007 bis 2009 stellvertretende Departementsvorsitzende D-PHYS. Trotz verschiedener Kandidaturen wurde sie seither nicht mehr in ein Leitungsgremium des Departementes gewählt.

Konklusion

Auf der Grundlage der in diesem Bericht beschriebenen Arbeiten sind BDO keine Sachverhalte bekannt geworden, die zur Annahme veranlassen, dass einzelne Mitglieder des D-PHYS, und dabei namentlich auch die Anzeigerin selbst, offen und direkt ausgegrenzt, konsequent und praxiswidrig von leitenden Funktionen innerhalb des Departements Physik ferngehalten und damit konstant diskriminiert werden.

Die Wahlen erfolgen nach einem festgelegten Verfahren mittels einfachem Mehr. Nichtsdestotrotz sollten die Prozesse hinsichtlich der "guten Governance" (s. Konklusion Kapitel 2.2.2) überdacht werden.

Wichtig ist, dass die Auswahl nach objektiven Kriterien erfolgt und die einwandfreie Funktionsfähigkeit der Führungsgremien als oberste Maxime betrachtet wird. Aus diesem Grund stellt sich tatsächlich die Frage, wieso eine solch renommierte Professorin wie die Anzeigerin in den letzten 10 Jahren nicht in Führungsgremien (Departement, Institut) gewählt wurde. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Leitungsfunktionen offenbar mehrheitlich eher als "Last" empfunden werden. Ob die Anzeigerin alle Anforderungen, welche an die Mitglieder eines Führungsgremiums der ETH Zürich gestellt werden, auch tatsächlich erfüllt, kann von BDO nicht abschliessend beurteilt werden, da die Wahlbeschlüsse nicht ausformuliert vorliegen (siehe Kapitel 2.2.2). Aufgrund der durchgeführten Gespräche kommt BDO zum Schluss, dass bei Nichtwahlen letztlich die von den Wählenden wahrgenommenen Sozialkompetenzen und die Persönlichkeit entscheidend

⁷⁵ https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/cgov/Muster%20Anforderungsprofil%20f%C3%BCr%20VRIR.pdf.download.pdf/Musteranforderungsprofil_def.pdf

sind. In den Interviews wurde häufig die Konsensorientierung der departementalen Gremien betont und die Suche nach einem Kompromiss als wichtiger geteilter Wert hervorgehoben. Diese Konsensorientierung kann dazu führen, dass Personen, welche eine direktere und offensivere Diskussionskultur pflegen, als weniger geeignet oder "passend" wahrgenommen werden. Aus Sicht einer "guten Governance" sollten die Anforderungen, wie vorangehend beschrieben, objektiviert werden. So kann verhindert werden, dass implizite und nicht für alle Beteiligten nachvollziehbare Kriterien dem Wahlentscheid zugrunde liegen. Ein solches Anforderungsprofil, zugeschnitten auf die verschiedenen Leitungsgremien und ihrer Mitglieder, könnte Klarheit schaffen und in einer aktiven Kommunikation zwischen Departementsleitung und Kandidaten/innen bereits im Rahmen des Nominationsprozesses besprochen werden.

2.3 Vorwurf der Korruption sowie des Amts- und Machtmissbrauchs an der ETH Zürich

2.3.1 Wie substantiiert die Anzeigerin den öffentlich erhobenen Vorwurf der Korruption an der ETH Zürich? Trifft der Korruptionsvorwurf zu? Falls ja ist darzulegen, inwiefern, wann und durch wen ein derartiges Fehlverhalten vorgekommen ist.

Die Anzeigerin hat sich von den öffentlich erhobenen strafrechtlichen Vorwürfen der Korruption und des Amtsmissbrauchs gegen die ETH Zürich distanziert. Weder in den Vorwürfen der Anzeigerin noch in den anderen Interviews und untersuchten Unterlagen sind Hinweise enthalten, die auf einen Korruptionstatbestand im strafrechtlichen Sinne hinweisen würden

Beschreibung der Ist-Situation

a) Von der Anzeigerin erhobene Vorwürfe

Im Interview des Online-Portals [REDACTED] vom 22. März 2019 erhebt die Anzeigerin gegenüber der ETH den Vorwurf der Korruption. Sie begründet diesen Vorwurf damit, dass die ETH *"von inoffiziellen Koalitionen gelenkt werde, welche sämtliche Macht auf sich vereinigen"*. Die Anzeigerin erhebt im Interview mit der [REDACTED] den Vorwurf der Korruption allgemein gegenüber der ETH, also weder konkret gegenüber dem Departement Physik noch gegenüber konkreten Personen. Sie bemängelt Transparenz bei der Mittelvergabe. Schon seit Jahren fordere sie die Schulleitung auf, sich um die Einhaltung von fundamentalen Grundprinzipien der Führungskultur zu bemühen, *"da wir sonst Gefahr laufen, korrupte Strukturen zu haben. Jetzt haben wir sie."*

Gemäss Bericht der N [REDACTED] vom 30. März 2019 ("Wie der Fall [REDACTED] die ETH spaltet") habe die Anzeigerin am 26. März 2016 eine E-Mail an das ganze Departement und an zahlreiche Forscherinnen im Ausland verschickt, in der sie die Vorwürfe aus dem [REDACTED]-Interview wiederhole.

In ihrer Aufsichtsbeschwerde gegen die Verantwortlichen der ETH respektive der Schulleitung, welche die Anzeigerin am 11. Oktober 2018 beim ETH-Rat eingereicht hat, erwähnt sie "Korruption" nicht.

b) Straftatbestände der Korruption (Art. 322ter ff. StGB)

Als Korruptionstatbestände im Sinne des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) kommen aufgrund der vorgehenden Vorwürfe in Frage: Art. 322ter StGB ("Bestechen"), Art. 322quater ("Sich bestechen lassen"), Art. 322quinquies ("Vorteilsgewährung") und Art. 322sexies ("Vorteilsannahme").

- Gemäss Art. 322ter StGB macht sich der aktiven Bestechung strafbar, wer einem Amtsträger im Zusammenhang mit dessen amtlicher Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung zu dessen Gunsten oder

zu Gunsten eines Dritten einen nicht gebührenden Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt. Täter des Tatbestandes der aktiven Bestechung kann jedermann sein, die Tathandlung muss sich aber gegen einen Amtsträger richten.

- Wer als Beamter im Zusammenhang mit seiner amtlichen Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung für sich oder einen Dritten einen nicht gebührenden Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, macht sich der passiven Bestechung gemäss Art. 322quater StGB schuldig. Der Tatbestand der passiven Bestechung ist das Spiegelbild der aktiven Bestechung gemäss Art. 322ter StGB, wobei der Täter Amtsträger sein muss.
- Wegen Vorteilsgewährung macht sich gemäss Art 322quinquies StGB strafbar, wer einem Beamten im Hinblick auf die Amtsführung einen nicht gebührenden Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt.
- Wegen Vorteilsannahme ist gemäss Art. 322sexies StGB strafbar, wer als Beamter im Hinblick auf die Amtsführung einen nicht gebührenden Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt. Als Tathandlungen nennt Art. 322sexies StGB gleich dem Tatbestand des "Sich-bestecken-Lassens" nach Art. 322quater StGB das "Fordern", "Sich versprechen lassen" oder "Annehmen" eines nicht gebührenden Vorteils.

Die Tatbestände der Bestechung bzw. des "Sich bestechen lassen" einerseits und diejenigen der Vorteilsgewährung bzw. Vorteilsannahme unterscheiden sich dadurch, dass Letztere nicht im Zusammenhang mit einer konkreten Gegenleistung des Amtsträgers stehen, sondern der Amtsträger durch die Vorteilsgewährung für sein künftiges Verhalten im Amt generell günstig gestimmt werden soll (Donatsch, Strafrecht IV, 5. Aufl. 2017, § 135, S. 642 f.).

Die genannten Tatbestände setzen einen Amtsträger im Sinne von Art. 110 Abs. 3 StGB als Täter bzw. als Person, gegenüber welcher die Tat begangen wird, voraus. Unter den strafrechtlichen Beamtenbegriff fallen sowohl institutionelle wie auch funktionelle Beamte, daher auch die Angestellten der ETH Zürich als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt (Art. 5 ETH-Gesetz), soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen (BGE 135 IV 198).

Wesentliche Feststellungen

a) Ergebnisse aus den Interviews

Die Anzeigerin hat im Interview mit BDO mehrmals festgehalten, dass sie mit "Korruption" nicht den strafrechtlichen Tatbestand der Korruption gemeint habe, den sie als juristischer Laie nicht genau kenne. Auch ihr Rechtsvertreter wies darauf hin, dass er mit diesem Strafvorwurf nichts zu tun habe und seine Klientin diesen vor dem [REDACTED]-Interview nicht mit ihm besprochen habe.

Die Anzeigerin hielt anlässlich des Interviews mit BDO fest, dass sie mit ihrem Vorwurf die "korrupten Strukturen" an der ETH Zürich gemeint habe. Darunter verstehe sie

- Fehlende Transparenz bei der Mittelvergabe;

- Innerer Kreis von Professoren, die ihre Macht missbrauchen ("Wer nicht mitmacht, wird ausgeschlossen");
- Unterbinden von Kritik durch Drohungen (z.B. Androhung einer Administrativuntersuchung durch die Schulleitung gegenüber der Anzeigerin);
- Fehlende Überprüfung der Aussagen gewisser Personen;
- Schlechte Kommunikation durch die ETH Zürich;
- Ausschluss der Anzeigerin vom Departementsausschuss.

Es geht daher um Vorwürfe, welche die beiden ersten Themenkreise der Administrativuntersuchung der Mittelverteilung und Governance einerseits und der Diskriminierung andererseits betreffen und keinen der strafrechtlichen Tatbestände der Korruption erfüllen.

Auf die Frage von BDO, ob die Anzeigerin die im Bericht der [REDACTED] vom 30. März 2019 erwähnte E-Mail anderen Professoren der ETH Zürich versendet habe, verweigerte sie die Aussage.

Auch in allen anderen Interviews, welche BDO mit Professorinnen und Professoren des D-PHYS und einzelnen Mitgliedern der Schulleitung der ETH Zürich durchführte, wurde die Frage nach bekannten Korruptionsfällen immer verneint. [REDACTED] wies im Zusammenhang mit den Fragen hinsichtlich vorliegender Korruptionsfälle ebenfalls auf die "korrupten Strukturen" der ETH Zürich hin, deren Beschreibung sich mit derjenigen der Anzeigerin deckten, räumte aber auch ein, dass es sich dabei nicht um strafrechtliche Korruption handle⁷⁶.

b) Ergebnisse aus den übrigen Untersuchungsunterlagen

Auch in den übrigen Untersuchungsunterlagen sind keine Anhaltspunkte für Korruptionsfälle enthalten.

Konklusion

Weder in den Vorwürfen der Anzeigerin noch in den anderen Interviews und untersuchten Unterlagen sind Hinweise enthalten, die auf einen Korruptionstatbestand im strafrechtlichen Sinne hinweisen würden. Die in diesem Zusammenhang kritisierten Tatbestände betreffen Themen der Transparenz, Governance sowie der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung, die in den beiden vorgehenden Kapiteln 2.1 und 2.2 behandelt werden.

⁷⁶ Protokoll [REDACTED], Seite 13.

2.3.2

Erhärtet sich der von der Anzeigerin öffentlich erhobene Vorwurf des Ämter- und Machtmissbrauchs insbesondere durch die Departementsleitung D-PHYS und den ETH-Präsidenten? Falls ja ist darzulegen, inwiefern, wann und durch wen ein derartiger Missbrauch vorgekommen ist.

Die Anzeigerin hat sich vom öffentlich erhobenen strafrechtlichen Vorwurf des Amtsmissbrauchs gegen die ETH Zürich distanziert. Weder in den Vorwürfen der Anzeigerin noch in den anderen Interviews und untersuchten Unterlagen sind Hinweise enthalten, die auf einen Amtsmissbrauchstatbestand im strafrechtlichen Sinne hindeuten würden.

Beschreibung der Ist-Situation

a) Von der Anzeigerin erhobene Vorwürfe

Im [REDACTED]-Interview wirft die Anzeigerin dem Ombudsmann, dem Prorektor Doktorat, der Vertrauensperson des Departementsvorstehers und dem ETH-Präsidenten Amtsmissbrauch vor, indem sie dem Fall [REDACTED] "stark eigene Interessen beimischen" würden. Ausserdem erwähnt sie, dass es in den grossen Departementen Physik und Chemie innere Zirkel von Professoren gebe, "die dank intransparenter Entscheidungsprozessen ihre Macht missbrauchen können". Die Anzeigerin spricht in diesem Zusammenhang nur von der Möglichkeit eines Machtmissbrauchs, sagt also nicht, dass ein Machtmissbrauch erfolgt wäre. Als Beispiel für die Möglichkeit eines Machtmissbrauchs führt sie die seit dem Jahr 2013 am Physikdepartement umformulierte Geschäftsordnung an, welche die Transparenz über die Mittelvergabe quasi abschaffe. Seither hätten nicht mehr alle Professorinnen und Professoren Zugang zu Informationen über die Mittelvergabe im Departement, sondern nur noch diejenigen des jeweiligen Instituts. Dies sei problematisch, da es sich bei den ETH-Ressourcen um Steuergeld handle und damit sorgfältig umgegangen werden müsse. Transparenz bei der Mittelvergabe sei eines der Grundprinzipien guter Verwaltung und gemäss Gesetz sollten die Gelder nach Last und Leistung verteilt werden.

Gemäss Bericht der [REDACTED] vom 30. März 2019 ("Wie der Fall [REDACTED] die ETH spaltet") habe die Anzeigerin am 26. März 2019 eine E-Mail an das ganze Departement und an zahlreiche Forscherinnen im Ausland verschickt, in der sie die Vorwürfe aus dem "[REDACTED]-Interview wiederhole.

In ihrer Aufsichtsbeschwerde gegen die Verantwortlichen der ETH/Schulleitung, welche die Anzeigerin am 11. Oktober 2018 beim ETH-Rat eingereicht hat, erwähnt sie "Amtsmissbrauch" nicht.

b) Straftatbestand des Amtsmissbrauchs (Art. 312 StGB)

Ein Amtsmissbrauch gemäss Art. 312 StGB liegt vor, wenn ein Beamter seine Amtsgewalt missbraucht, um sich oder einem anderen einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen oder einen Nachteil zuzufügen. Amtsmissbrauch ist der zweckentfremdete Einsatz staatlicher Macht. Art. 312 StGB schützt einerseits das Interesse des Staates an zuverlässigen Beamten, welche mit der ihnen anvertrauten Machtposition pflichtbewusst umgehen, und

andererseits das Interesse der Bürger, nicht unkontrollierter und willkürlicher staatlicher Machtentfaltung ausgesetzt zu werden (Urteil 6B_281/2018 vom 24.01.2019 E. 1.3).

Dieser Tatbestand wird aufgrund seiner allgemeinen Formulierung der Tathandlung vom Bundesgericht einschränkend ausgelegt. Seine Amtsgewalt missbraucht etwa derjenige, welcher die Machtbefugnisse, die ihm sein Amt verleiht, unrechtmässig anwendet, d.h. kraft seines Amtes verfügt oder Zwang ausübt, wo dies nicht geschehen dürfte. Amtsmissbrauch liegt ausserdem vor, wenn der Einsatz des Machtmittels zwar rechtmässig gewesen ist, hierbei das erlaubte Mass an Zwang jedoch überschritten wurde (Urteil 6B_560/2010 vom 13.12.2010 E. 2.3 mit Hinweisen).

Die Amtsgewalt muss sich in der Regel gegen gewaltunterworfenen Personen ausserhalb der Verwaltung richten. Handlungen gegenüber untergebenen Beamten gelten gemäss herrschender Lehrmeinung nur dann als Amtsmissbrauch, wenn die Anweisung selbst einen hoheitlichen Akt bezweckt (Heimgartner in: Basler Kommentar, Strafgesetzbuch, Art. 312 N 16, Trechsel/Vest, in: Trechsel/Pieth, a.a.O., Art. 312 N 13, Donatsch, Strafrecht IV, 5. Aufl. 2017, § 120 S, 353).

Die Tat ist bereits mit der unrechtmässigen Verfügung oder Ausübung der Gewalt vollendet, ohne dass dadurch ein bestimmter Erfolg bewirkt worden sein müsste. In subjektiver Hinsicht wird Vorsatz bzw. Eventualvorsatz und die Absicht, sich oder einem Dritten einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen oder einem anderen einen Nachteil zuzufügen, wobei Eventualabsicht genügt (Urteil 6S.885/2000 vom 26.02.2002 E. 4a; Donatsch, Strafrecht IV, 5. Aufl. 2017, § 120 S. 554), vorausgesetzt.

Wesentliche Feststellungen

a) Ergebnisse aus den Interviews

- Die Anzeigerin hat im Interview mit BDO festgehalten, dass sie mit "Amtsmissbrauch" beziehungsweise "Machtmissbrauch" die "korrupten Strukturen" an der ETH Zürich und nicht den strafrechtlichen Tatbestand des Amtsmissbrauchs gemeint habe. Für sie bedeute "Amtsmissbrauch" im nicht juristischen Sinne das Ausnutzen einer Machtposition. Dazu wird auf die vorgehende Ziff. 2.3.1 a) verwiesen.
- [REDACTED] und [REDACTED] haben in ihren Interviews mit BDO das Verhalten der Anzeigerin anlässlich einer Sitzung des Departements D-PHYS als amtsmissbräuchlich bezeichnet: In diesem Meeting habe die Anzeigerin ihre männlichen Kollegen verbal angegriffen und zudem vertrauliche wissenschaftliche Benotungen anderer Professoren des Astronomie Instituts, die ihr aufgrund ihrer Funktion als Forschungsrätin des SNF bekannt waren, im Departement preisgegeben.⁷⁷ Damit habe die Anzeigerin auf missbräuchliche Art Informationen des SNF weitergegeben. Die Anzeigerin hält hierzu fest, dass sie nicht verstehe wie man auf diesen Vorwurf komme. Sie habe lediglich festgehalten, dass sie von den [REDACTED] [REDACTED] und [REDACTED] über ihre Leistungen bei ihren SNF Anträge informiert wurde. Sie habe keine vertraulichen Informationen in irgendeiner Form preisgegeben.⁷⁸

⁷⁷ Protokoll [REDACTED], Seite 9; Protokoll [REDACTED], Seite 18.

⁷⁸ Stellungnahme [REDACTED] vom 22. Juni 2019, Seite 3.

Dieses Verhalten der Anzeigerin kann aus Sicht BDO nicht als Amtsmissbrauch im strafrechtlichen Sinn qualifiziert werden.

- [REDACTED] hat in seinem Interview mit BDO dem ehemaligen Präsidenten der ETH Zürich, [REDACTED], [REDACTED], dem Prorektor [REDACTED], dem Vizepräsidenten [REDACTED], der Rektorin [REDACTED] sowie dem Ombudsmann [REDACTED] vorgeworfen, ihre Macht gegen ihn missbraucht zu haben, indem sie ihn mit dem Fall [REDACTED] in Verbindung gebracht, das Institut für Astronomie aufgelöst und ihn in eine selbständige Professur überführt haben.⁷⁹ Dieses Vorgehen habe seine Karriere ruiniert.

Dabei handelt es sich um Tatbestände, welche den Fall [REDACTED] betreffen, der vom ETH-Rat ausdrücklich von der Administrativuntersuchung ausgeschlossen worden ist. Ausserdem geht es dabei nicht um Amtsmissbrauch im strafrechtlichen Sinn, da kein Hoheitsakt einer Amtsperson vorlag. Schliesslich hat die Administrativuntersuchung die von der Anzeigerin gemachten Vorwürfe zum Gegenstand, sodass auf das von [REDACTED] vorgebrachte Vorgehen der ETH Zürich nicht weiter eingegangen wird.

b) Ergebnisse aus den übrigen Untersuchungsunterlagen

Auch in den übrigen Untersuchungsunterlagen sind keine Anhaltspunkte für Fälle des Amtsmissbrauchs enthalten.

Konklusion

Weder in den Vorwürfen der Anzeigerin noch in den anderen Interviews und untersuchten Unterlagen sind Hinweise enthalten, die auf einen Amtsmissbrauchstatbestand im strafrechtlichen Sinne hindeuten würden. Verschiedene Personen sprechen zwar von "Machtmissbrauch" durch einzelne Mitglieder der Schulleitung, Professoren des D-PHYS und andere Angestellte der ETH Zürich. Die in diesem Zusammenhang kritisierten Tatbestände betreffen aber vor allem Themen der Transparenz, Governance sowie der Gleichbehandlung, die in den beiden vorgehenden Ziff. 2.1 und 2.2 behandelt werden.

⁷⁹ Protokoll [REDACTED], Seite 13f.

Der vorliegende Bericht ist im Rahmen der Administrativuntersuchung im Physikdepartement D-PHYS an der ETH Zürich zu den gemäss Präsidialverfügung des ETH-Rates vom 8. April 2019 bezeichneten Untersuchungsfragen nach den rechtlichen Vorgaben gemäss Art. 27a ff. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1) durchgeführt worden.

Nach der sekundären Datenerhebung wurden verschiedene leitfadengestützte Gespräche mit Auskunftspersonen durchgeführt. Diese Betrachtungsweise führte zu einem gesamtheitlichen Bild, welches relevante Zusammenhänge klar aufzeigte. Die Datenerhebung und deren Auswertung erfolgten planmässig. Die von BDO gewünschten Dokumente und Unterlagen wurden innert nützlicher Frist zugänglich gemacht. Die Feststellungen und Informationen wurden anschliessend verdichtet und themenspezifisch geordnet. Die Analyse nahm stets auch Bezug auf die von der Auftraggeberin definierten Untersuchungsfragen. Die Ist-Situation wurde beschrieben sowie unsere Feststellungen und die Konklusion bzgl. den Untersuchungsfragen dokumentiert.

Die Analyse und Bewertung der drei Themenbereiche und das Aufzeigen von Handlungsbedarf wurden im Rahmen der Untersuchung wie gewünscht vorgenommen. Die inhaltlichen Vorgaben des Auftrages wurden somit erreicht und erfüllt.

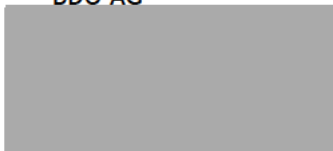
BDO hat diesen Bericht nach bestem Wissen aufgrund der uns zur Verfügung stehenden Unterlagen und Informationen sowie der durchgeführten Erhebungen und Abklärungen erstellt. Die Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen in diesem Bericht basieren auf Grundlagen, welche uns bis zum Stichtag (24. Juni 2019) vorlagen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass Ereignisse oder Massnahmen nach diesem Datum zu anderen Ergebnissen führen können, deren Auswirkungen in diesem Bericht nicht abgebildet sind.

Der Schlussbericht wurde zu Händen des ETH-Rates in deutscher Sprache erstellt.

Für den erteilten Auftrag und das in uns gesetzte Vertrauen danken wir Ihnen bestens.

Zürich, 28. Juni 2019

BDO AG



Mandatsleiter



Stv. Mandatsleiter