



ETH Zürich
Herr Prof. Dr. Joël Mesot
Präsident
Rämistrasse 101
8092 Zürich

Datum 24. Juni 2019

Ihr Zeichen
Unser Zeichen

Ref. 1.19507.934.00120.003_1

Berichterstattung über die Prüfung der Nachvollziehbarkeit der Mittelzuteilung an die Professorinnen und Professoren der ETH Zürich

Sehr geehrter Herr Mesot

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat eine Prüfung der Nachvollziehbarkeit der Mittelzuteilung an die Professorinnen und Professoren an der ETH Zürich und der EPFL durchgeführt. Die vorliegende Berichterstattung zeigt die Resultate zur ETH Zürich auf. Die Prüfung wurde vom 30. April bis 22. Mai 2019 vorgenommen.

Geprüft wurde, ob die Mittelzuteilung nachvollziehbar, transparent und objektiv ist und ob Professorinnen dabei systematisch benachteiligt werden. Thematisiert wurden ausserdem Beschwerdemöglichkeiten im Zusammenhang mit der Mittelverteilung.

Dazu wurden von insgesamt 16 Departementen die zwei Departemente Umweltsystemwissenschaften (D-USYS; Ausgaben 2018 von rund 83 Millionen Franken) sowie Chemie und Angewandte Biowissenschaften (D-CHAB; Ausgaben 2018 von rund 101 Millionen Franken) geprüft. Die Feststellungen und Empfehlungen leiten sich aus den Ergebnissen der Prüfung dieser beiden Departemente ab.

Einbezogen in die Untersuchung wurden das Start-up Package, die ordentlichen Budgets und die ETH-internen Zusatzfinanzierungen. Der Anteil an Professorinnen bei der ETH Zürich beträgt 15 % (in Vollzeitäquivalenten).

1 Erkenntnisse zur Mittelverteilung

Aus den erhobenen Informationen ergeben sich keine Hinweise auf eine systematische Benachteiligung von Professorinnen bei der Mittelverteilung. Einzelfälle wurden nicht geprüft. Festgestellt wurde eine teilweise fehlende Transparenz in der Mittelzuteilung, die nachfolgend beschrieben wird. Diese Intransparenz birgt das Risiko von tatsächlicher oder wahrgenommener Benachteiligung bei der Mittelverteilung. Sie wirkt sich nachteilig für die ETH Zürich aus und sollte behoben werden.

Finanzierung für den Aufbau der Forschungseinrichtung (Start-up Package)

Das Start-up Package wird von einer neuen Professur bei der Berufung einmalig mit dem Präsidenten ausgehandelt. Die berufenen Personen erstellen dazu eine Liste mit den Ausstattungen, die sie aus ihrer Sicht für ihre Forschung benötigen. Sie werden im Normalfall durch ihr zukünftiges Departement auf diese Verhandlung vorbereitet.

Im Sinne einer Good Practice ist diese Beratung zentral, damit die berufenen Personen mit einer gewissen Informationssicherheit in die Verhandlung einsteigen können.

Ordentliche Budgets

Das von der Schulleitung an die Departemente gesprochene Budget wird innerhalb der Departemente eigenverantwortlich verwaltet. Im D-USYS fliesst das Budget vom Departement direkt zur Professur, im D-CHAB wird es zuerst an die Institute und von diesen an die Professuren verteilt. Die ordentlichen Budgets werden basierend auf disziplinenabhängigen Normdotierungen bei der Anstellung mit dem Präsidenten verhandelt. Diese Budgets bleiben über die gesamte Laufzeit einer Professur relativ stabil. Sie berechnen sich in den Folgejahren aufgrund des Vorjahreswertes, der leicht angepasst werden kann (z. B. wegen Personalmehrkosten, strukturellen Veränderungen, generellen Budgetkürzungen etc.). Neue Verhandlungen gibt es nur, wenn sich der Status ändert, etwa von einer Assistenz- zu einer Vollprofessur. Da es in der Regel keine Nachverhandlungen gibt, ist als Good Practice eine Beratung durch die Departemente auch hier sinnvoll.

Im D-USYS kennen die Professuren die Höhe des ordentlichen Budgets der anderen Professuren. Im D-CHAB besteht diese Transparenz innerhalb der Institute, aber nicht institutsübergreifend.

Für diese Unterschiede und die teils fehlende Transparenz besteht keine nachvollziehbare Begründung.

ETH-interne Zusatzfinanzierung

Es bestehen verschiedene interne Möglichkeiten für kompetitive Zusatzfinanzierungen. Diese müssen aktiv von der Professur beantragt werden. Von Bedeutung sind insbesondere die folgenden zwei Möglichkeiten:

- Internes kompetitives Forschungsförderungsprogramm (ETH Research Grants Program); dieses beinhaltet die zwei Förderlinien ETH Grants (rund 15 Millionen Franken pro Jahr) und ETH+ Grants (rund 3 Millionen Franken pro Jahr)
- Programm für wissenschaftliches Equipment (Scientific Equipment Program (SEP); rund 15-20 Millionen Franken pro Jahr).

Für beide Programme gibt es auf der Webseite der ETH Zürich eine klare und umfangreiche Dokumentation, die auch die Richtlinien sowie transparente Kriterien für die Beurteilung der Gesuche umfasst.

Die Anträge auf Forschungszuschüsse werden durch die Forschungskommission beraten, die eine Empfehlung an den Vizepräsidenten für Forschung und Wirtschaftsbeziehungen erlässt. Dieser trifft die endgültige Entscheidung. Die Kommission setzt sich hauptsächlich aus Professorinnen und Professoren zusammen. Diese werden aufgrund ihrer Verdienste in die Kommission berufen («merit based»). Die SEP-Anträge werden durch eine Kommission beraten, die hauptsächlich aus Mitgliedern der Schulleitung und Stabsmitarbeitenden besteht. Je nach Höhe des Betrags wird der Entscheid auf Stabsebene (bis 50 000 Franken) oder gemeinsam von den Vizepräsidenten für Forschung und Wirtschaftsbeziehungen resp. Personal und Ressourcen getroffen. Investitionen über 500 000 Franken brauchen die Bewilligung der Schulleitung. Ablehnende Entscheide werden der antragstellenden Person begründet.

Es existiert eine Datenbank für ETH Grants und ETH+ Grants sowie eine für Equipment. Die Datenbanken, auf die ein eingeschränkter Personenkreis Zugriff hat, enthalten Entscheide, Bewertungen, externe Gutachten sowie Finanz- und Personendaten. Wer Grants zugesprochen erhalten hat, ist ETH-intern nicht grundsätzlich einsehbar. Dies beispielsweise im Unterschied zur öffentlich einsehbaren Datenbank des Schweizerischen Nationalfonds (SNF). Eine Ausnahme bilden die neuen ETH+ Grants, die bisher veröffentlicht wurden.

Während die Intransparenz gegen aussen mit dem Wettbewerb unter den Hochschulen begründet wird, gibt es für die fehlende Transparenz ETH-intern keine nachvollziehbaren Gründe.

Weitere Zusatzfinanzierungen können aus verschiedenen gepoolten Reserven zum Beispiel des Instituts, des Departements oder des Präsidenten generiert werden.

Zudem besteht eine zentrale Finanzierung bei Mutterschaft («interne Zusatzfinanzierung Überbrückungsstellen»). Für diese steht ein Budget von jährlich rund 4 Millionen Franken zur Verfügung. Die Lohnkosten der Mutter laufen während des Mutterschaftsurlaubs über diese Finanzierung, dadurch werden auf dem ordentlichen Budget der Professur finanzielle Mittel für die Anstellung von Ersatzpersonen frei.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der ETH Zürich, über die Höhe der ordentlichen Budgets und die gewährten Zusatzfinanzierungen innerhalb der ETH Transparenz zu schaffen, sodass Klarheit über die Verteilung dieser Mittel entsteht.

Stellungnahme der ETH Zürich

- Die ETH Zürich begrüsst den entsprechenden Hinweis der EFK und wird die Umsetzung von verbindlichen Transparenzregeln bei der Budgetzuteilung systematischer als bisher berücksichtigen und wo sinnvoll auch vereinheitlichen.
- Die departementsinterne Kommunikation der Höhe der ordentlichen Budgets pro Professur kann entsprechend dem „Good Practice“-Beispiel des D-USYS rasch umgesetzt werden. Entsprechende Mindeststandards werden ab dem Budgetprozess für 2020 im Rahmen der jährlichen Budgetvereinbarung zwischen der Schulleitung mit den Departementen festgelegt werden (inkl. Meldeverfahren jedes Departements an den Vizepräsidenten Finanzen und Controlling).
- Bezüglich interner Zusatzfinanzierungen werden wir fallweise prüfen, ob und in welcher Form eine interne Kommunikation unter der interessierten Professorenschaft der ETH Zürich umsetzbar ist (in Analogie zu dem von der EFK zitierten „Good Practice“-Beispiel der ETH+ Grants). Eine schrittweise Umsetzung wird ab dem Zusprachejahr 2020 erfolgen.
- Im Bereich der zentralen Finanzierung bei Mutterschaft („Überbrückungsstellen“) erachten wir intern zu publizierende Listen hingegen nicht als wünschbar/zielführend.

2 Weitere Erkenntnisse

Als eine mögliche Anlaufstelle ausserhalb des Departements ist die Ombudsstelle der ETH Zürich vorgesehen. Diese kann grundsätzlich bei Konflikten und Beschwerden angerufen werden. Betreffend Mittelzuteilung wurde diese Möglichkeit in den letzten fünf Jahren nicht wahrgenommen. Bei Fragen rund um die wissenschaftliche Integrität sind die Vertrauenspersonen der ETH Zürich zuständig. Die Mitglieder der beiden Stellen werden auf der Grundlage der Organisationsverordnung ETH Zürich von der Schulleitung gewählt. Aktuell setzt sich die Ombudsstelle aus drei und die Vertrauensstelle aus zwei Personen zusammen, die allesamt langjährige, ehemalige oder aktuelle Mitarbeitende der ETH Zürich sind. Alle sind resp. waren im wissenschaftlichen Bereich tätig, in einem Fall im Stab ETH Zürich.

Im Hinblick auf die notwendige Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit einer solchen Anlaufstelle scheint die Besetzung aus internen Personen oder solchen, die während langer Zeit in anderer Funktion an der ETH tätig waren, nicht zielführend. Die Schulleitung ist sich dieser Problematik bewusst und ist daran, das Ombudssystem zu überprüfen. In diesem Zusammenhang könnte auch eine Vereinfachung des Systems geprüft werden.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der ETH Zürich, eine unabhängige, externe Anlauf- oder Ombudsstelle einzusetzen, die über die notwendigen Fachkenntnisse verfügt.

Stellungnahme der ETH Zürich

- Bezogen auf den eigentlichen Prüfgegenstand der EFK («Nachvollziehbarkeit der Mittelzuteilung an die Professorinnen und Professoren der ETH Zürich») sind die Anlaufstellen bei Konflikten und Beschwerden bzgl. der internen Budgetverteilung und Mittelverwendung in der Organisationsverordnung und dem Finanzreglement der ETH Zürich grundsätzlich klar geregelt (Meldekaskade: Professorin/Professor – Departementsvorsteherin/Departementsvorsteher – Vizepräsident Finanzen und Controlling – Präsident [endgültige Entscheidung]).
- In Art. 3 Finanzreglement (RSETHZ 245; www.rechtssammlung.ethz.ch) werden die Grundsätze der finanziellen Governance und in dessen Bst. g der Verhaltenskodex zum verantwortungsvollen und integren Umgang mit den der ETH Zürich anvertrauten Geld- und Vermögenswerten festgehalten.
- Für Meldungen über Fehlverhalten gelten die allgemeinen bundesrechtlichen Anzeigepflichten und Anzeigerechte gemäss Art. 22a BPG bzw. für den ETH Bereich auch Art. 3a der Weisungen des ETH-Rates betreffend Umgang mit Meldungen von Angestellten des ETH-Bereichs zu rechtlich und ethisch unkorrektem Verhalten (Weisungen Ombudsstelle ETH-Rat) vom 23. Mai 2012 (RSETHZ 130). Die ETH Zürich informiert ihre Angehörigen über diese Bestimmungen und die internen und externen Meldestellen.
- Neben den vorstehend genannten Meldestellen bestehen die internen Meldestellen wie die direkte oder nächsthöhere vorgesetzte Stelle, der Vizepräsident Finanzen und Controlling oder die (interne) Ombudsstelle.
- Der ETH Bereich verfügt bereits über eine unabhängige, externe Ombudsstelle auf Stufe ETH Rat, die allen Angehörigen der Institutionen des ETH-Bereichs zur Verfügung steht. Diese Stelle besteht, damit die Anforderung an eine unabhängige Meldestelle (Whistleblowing) grundsätzlich erfüllt ist. Die ETH Zürich verweist die Angehörigen auch auf diese Stelle.
- Die Schulleitung der ETH Zürich hat im November 2018 im Rahmen des laufenden Projekts „Führung“ das Teilprojekt „Vorgehen bei mutmasslichem Fehlverhalten“ initialisiert, mit dem Ziel einer vertieften Analyse und Optimierung der entsprechenden Prozesse. In diesem Zusammenhang werden ebenfalls Optionen bezüglich unabhängigen, externen Ombuds- und Beratungsstellen sowie generell eine Vereinfachung des Systems der Meldestellen geprüft. Es finden dazu u.a. auch Gespräche mit zwei externen Anbietern statt, die u.a. auch für die Bundesverwaltung tätig sind, u.a. als Vertrauensstelle für Parlamentarier/innen, oder die Untersuchungen für einzelne Bundesämter gemacht haben.

3 Schlussbemerkungen

Von diesen Ausführungen und Hinweisen wurde die ETH Zürich in Kenntnis gesetzt. Die Schlussbesprechung fand am 6. Juni 2019 statt.

Teilgenommen haben seitens der ETH Zürich der Präsident, der Vizepräsident Finanzen und Controlling, die Departementsvorsteherin D-USYS und der Departementsvorsteher D-CHAB; seitens der EFK die Mandatsleiterin, ein Fachbereichsleiter, ein Prüfungsexperte und die Revisionsleiterin.

Dieser Kurzbericht wird gemäss Artikel 14 Absatz 1 Finanzkontrollgesetz der Finanzdelegation der eidg. Räte zugestellt und nach Behandlung durch diese veröffentlicht.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung der Schulleitung obliegt.

Freundliche Grüsse

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Elektronische Kopie:

- GS-WBF, Frau Nathalie Goumaz, Generalsekretärin
- ETH-Rat, Frau Beth Krasna, Präsidentin a.i.
- ETH-Rat, Herr Patrick Graber, Leiter Internes Audit
- EPFL, Herr Martin Vetterli, Präsident

Generelle Stellungnahme der ETH Zürich

Die ETH Zürich nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Prüfungshandlungen der EFK die Ordnungsmässigkeit und Nachvollziehbarkeit der Prozesse und Instrumente der internen Mittelzuteilung bis auf Stufe Professur grundsätzlich bestätigen und sich insbesondere keine Hinweise auf eine systematische Benachteiligung von Professorinnen bei der Mittelverteilung ergeben haben.

Den Hinweis der EFK insbesondere innerhalb der Departemente die Transparenz über die Höhe der Zuteilung der ordentlichen Budgets zu erhöhen, begrüssen wir und werden diesen entsprechend vorhandener „Good Practice“-Beispiele (D-USYS) für alle Departemente umsetzen.

Aufgrund des Tatbestands, dass die unter Kapitel 2 von der EFK subsummierten „weiteren Erkenntnisse“ lediglich eine generelle Empfehlung bzgl. der Unabhängigkeit der Ombudsstelle der ETH Zürich enthalten und damit auf die organisationsrechtlich vorgesehenen Beschwerdemöglichkeiten im Zusammenhang mit der Mittelverteilung und -verwendung nur ungenügend eingehen, fällt die Stellungnahme der ETH Zürich in diesem Themenbereich etwas ausführlicher aus.

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).