



Wirksamkeit der strategischen Führung und der Aufsicht des ETH-Bereichs durch den ETH-Rat



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.15220.933.00119.20
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. + 41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Wirksamkeit der strategischen Führung und der Aufsicht des ETH-Bereichs durch den ETH-Rat

Das Wesentliche in Kürze

Der ETH-Bereich umfasst die technisch-wissenschaftlichen Universitäten und Forschungsanstalten, die von der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eignerin geführt werden. Ihm gehören zwei Schulen und vier Forschungsanstalten an. Geführt wird er durch den ETH-Rat. Der ETH-Bereich erhielt im Jahr 2014 vom Bund rund 2.5 Milliarden Franken.

Mit der Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) soll die Wirksamkeit der strategischen Führung und der Aufsicht des ETH-Bereichs durch den ETH-Rat beurteilt werden.

Die gesetzlichen Grundlagen übertragen dem ETH-Rat je nach Thema stark unterschiedliche Kompetenzen. Die generelle Aufsicht über den ETH-Bereich ist beschränkt, da die Autonomie der Schulen und Forschungsanstalten vorgeht. Zur Bewirtschaftung der Immobilien des ETH-Bereichs wurden dem Rat hingegen umfassende Kompetenzen erteilt.

Das Eigentum dieser Immobilien befindet sich beim Bund und nicht beim ETH-Bereich. Der ETH-Rat ist als Bau- und Liegenschaftsorgan Stellvertreter des Bundes und muss dazu auch Kontrollaufgaben wahrnehmen. Am Beispiel einer Kostenüberschreitung bei der ETH Lausanne (rund 22 Millionen auf geplante 50 Millionen Franken Baukosten) zeigt sich, dass im Liegenschaftsbereich ein gemeinsames Rollenverständnis zwischen dem Rat und den Institutionen noch nicht gefunden wurde.

Die rechtlichen Grundlagen müssen klarer sein

Aufgrund der gesetzlichen Beschränkungen kann der ETH-Rat heute nicht die Rolle eines Verwaltungsrats privatwirtschaftlicher Ausprägung wahrnehmen. Gegen aufsichtsrechtliche Massnahmen des ETH-Rats können die Institutionen zudem vor Gericht Beschwerde erheben. Dies erachtet die EFK als problematisch. Sie empfiehlt daher, die gesetzlichen Grundlagen bezüglich der Aufsichtsfunktion zu präzisieren sowie eine aussergerichtliche Entscheidungsinstanz zu bestimmen.

Die vom Bundesrat zur Führung der verselbständigten Einheiten festgelegten Leitsätze zur Corporate Governance gelten richtigerweise auch für den ETH-Bereich. Nur in begründeten Ausnahmefällen kann von den Leitsätzen abgewichen werden. So sind derzeit die beiden Schulpräsidenten und ein Vertreter der Forschungsanstalten von Gesetzes wegen Mitglieder des ETH-Rats. Die in den Leitsätzen geforderte personelle Unabhängigkeit der Organe des ETH-Bereichs ist nicht gegeben. Da eine radikale Trennung vom ETH-Rat abgelehnt wird, empfiehlt die EFK kompensatorische Massnahmen.

Verbesserungen für weniger Administration und mehr Transparenz

Gegenüber der EFK haben die Institutionen die zunehmenden administrativen Tätigkeiten bemängelt, innerhalb derer viele Ressourcen gebunden sind. Viele dieser administrativen Tätigkeiten werden im ETH-Bereich dezentral ausgeführt. Die EFK regt daher an zu prüfen, welche Aufgabengebiete sich für eine Zusammenfassung im Sinne eines „Service-Centers ETH“ eignen und welches Potenzial vorhanden ist.



In seiner Funktion als Arbeitgeber setzt sich der Rat gegenwärtig mit den Nebenbeschäftigungen der Direktionsmitglieder von Schulen und Forschungsanstalten auseinander. Die EFK ortet hier eine Verbesserungsmöglichkeit beim Durchsetzen der Meldepflicht dieser Nebenbeschäftigungen.

Die EFK sieht als Fernziel einen komplett eigenständigen, vom ETH-Rat geführten ETH-Bereich. Die Vergabe der Rechtspersönlichkeit an den ETH-Bereich und die Bezeichnung des mit klaren Kompetenzen ausgerüsteten ETH-Rats als dessen Organ wären notwendige Grundlagen. Die Immobilien sollten danach an diesen nur durch strategische Ziele und global zugeteilte Mittel mit dem Bund verbundenen Bereich übertragen werden.

Efficacité de la conduite stratégique et de la surveillance du domaine des EPF par le Conseil des EPF

L'essentiel en bref

Le domaine des EPF comprend deux écoles polytechniques et quatre établissements de recherche qui appartiennent à la Confédération suisse. Il relève du Conseil des EPF. En 2014, le domaine des EPF a obtenu près de 2,5 milliards de francs de la Confédération.

L'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) portait sur l'efficacité dont fait preuve le Conseil des EPF, dans sa conduite stratégique et dans sa surveillance du domaine des EPF.

Les bases légales confèrent au Conseil des EPF des compétences différenciées en fonction du sujet. La surveillance générale dont le domaine des EPF fait l'objet reste limitée, la primauté étant donnée à l'autonomie des écoles et des établissements de recherche. Par contre, le Conseil des EPF jouit de compétences étendues dans le contexte de l'exploitation des immeubles du domaine des EPF. Ces immeubles appartiennent à la Confédération et non au domaine des EPF. D'où le rôle de service de la construction et des immeubles de la Confédération dévolu au Conseil des EPF, qui doit donc aussi assumer des tâches de contrôle. L'audit montre, en s'appuyant sur le dépassement de coûts apparu à l'EPF Lausanne (env. 22 millions, sur un chantier budgétisé à 50 millions de francs), que le Conseil des EPF et les institutions n'ont pas encore réussi à s'entendre sur leurs rôles respectifs dans le secteur immobilier.

Nécessité d'avoir des bases juridiques claires

Le Conseil des EPF est soumis aujourd'hui à des restrictions légales, qui ne lui permettent pas d'assumer le rôle d'un conseil d'administration. En outre, s'il veut imposer des mesures de surveillance à une institution, celle-ci peut recourir devant un tribunal. Pour remédier à cette situation problématique, le CDF recommande de préciser dans la loi la fonction de surveillance du Conseil des EPF, ainsi que de déterminer une instance décisionnelle extrajudiciaire.

Les principes directeurs définis par le Conseil fédéral pour le gouvernement d'entreprise des entités devenues autonomes s'appliquent également, à juste titre, au domaine des EPF. Des dérogations ne sont admises que dans des cas exceptionnels dûment justifiés. C'est ainsi qu'en vertu de la loi, les présidents des deux écoles et un représentant des établissements de recherche sont aujourd'hui membres du Conseil des EPF. Le principe de l'indépendance des personnes appartenant aux organes du domaine des EPF n'est dès lors pas respecté. A défaut d'une séparation radicale du domaine des EPF, le CDF préconise des mesures de compensation.

Améliorations pour alléger les charges administratives et renforcer la transparence

Les institutions se sont plaintes auprès du CDF de l'ampleur croissante de leurs activités administratives, qui accaparent beaucoup de leurs ressources. Or dans le domaine des EPF, lesdites activités sont souvent accomplies de manière décentralisée. Le CDF invite donc à examiner quelles tâches il serait possible de regrouper dans un centre de services des EPF, et quel est le potentiel existant.

Dans sa fonction d'employeur, le Conseil des EPF se penche à l'heure actuelle sur les activités accessoires des membres de la direction des écoles et des établissements de recherche. De l'avis



du CDF, l'introduction d'un régime d'annonce obligatoire des activités accessoires permettrait d'améliorer la situation.

L'objectif à long terme, selon le CDF, serait que le domaine des EPF jouisse d'une autonomie complète. Cela suppose des bases légales, qui lui octroient la personnalité juridique tout en dotant de compétences claires le Conseil des EPF, son organe de direction. Les immeubles seraient ensuite transférés au domaine des EPF, qui ne serait plus rattaché à la Confédération que par des objectifs stratégiques et des enveloppes budgétaires.

Texte original en allemand

Efficacia della direzione strategica e della sorveglianza del Consiglio dei PF sul settore dei PF

L'essenziale in breve

Il settore dei PF comprende le università e gli istituti di ricerca tecnico-scientifici gestiti dalla Confederazione Svizzera in veste di proprietaria. Ne fanno parte due politecnici e quattro istituti di ricerca ed è diretto dal Consiglio dei PF. Nel 2014 il settore dei PF ha ricevuto dalla Confederazione circa 2,5 miliardi di franchi.

La verifica del Controllo federale delle finanze (CDF) ha lo scopo di valutare l'efficacia della direzione strategica e della sorveglianza del Consiglio dei PF sul settore dei PF.

Le basi legali attribuiscono al Consiglio dei PF competenze molto diverse a seconda dell'ambito considerato. La sorveglianza generale sul settore dei PF è limitata, poiché viene data la precedenza all'autonomia dei politecnici e degli istituti di ricerca. Per contro, per la gestione degli immobili del settore dei PF al Consiglio sono state conferite ampie competenze. Il proprietario di questi immobili è però la Confederazione, non il settore dei PF. Quale organo responsabile delle costruzioni e degli immobili, il Consiglio dei PF rappresenta la Confederazione e assume anche compiti di controllo. L'esempio di un superamento dei costi presso il PF di Losanna (ca. +22 mio. oltre i 50 mio. di costi di costruzione previsti) mostra che la ripartizione dei ruoli tra il Consiglio e le istituzioni nel settore degli immobili non è ancora chiara.

Le basi legali devono essere più chiare

A causa delle limitazioni legali, attualmente il Consiglio dei PF non può assumere il ruolo di un consiglio di amministrazione con caratteristiche dell'economia privata. Inoltre, le istituzioni possono interporre ricorso presso un tribunale contro delle misure del Consiglio dei PF in materia di sorveglianza. Il CDF considera questo aspetto problematico e raccomanda di precisare le basi legali riguardo alla funzione di sorveglianza e di determinare un'istanza decisionale extragiudiziale.

A giusto titolo, le linee guida del Consiglio federale relative al governo d'impresa fissate per la direzione delle unità rese autonome valgono anche per il settore dei PF. Sono permesse deroghe a tali linee guida soltanto in casi eccezionali giustificati. Per questo motivo entrambi i presidenti dei politecnici e un rappresentante degli istituti di ricerca sono per legge membri del Consiglio dei PF. L'indipendenza personale degli organi del settore dei PF richiesta nelle linee guida non è ammessa. Dato che una netta separazione dal Consiglio dei PF è esclusa, il CDF raccomanda di adottare delle misure di compensazione.

Miglioramenti per un dispendio amministrativo inferiore e maggiore trasparenza

Le istituzioni hanno criticato l'aumento delle attività amministrative a cui sono legate molte risorse. Nel settore dei PF molte di queste attività amministrative sono svolte a livello decentralizzato. Il CDF invita quindi a individuare i settori di compiti adatti a essere raggruppati in un «service center PF» e l'eventuale potenziale.

Nella veste di datore di lavoro, il Consiglio si sta occupando delle attività accessorie dei membri delle direzioni dei politecnici e degli istituti di ricerca. In questo ambito il CDF ha individuato una possibilità di miglioramento nell'applicazione dell'obbligo di comunicare tali attività.



Il CDF vede come obiettivo a lungo termine un settore dei PF completamente autonomo diretto dal Consiglio dei PF. A tale scopo sarebbe necessario conferire personalità giuridica al settore dei PF e designare il Consiglio dei PF come suo organo dotato di chiare competenze. La competenza per gli immobili dovrebbe poi essere trasferita a questo settore, legato alla Confederazione soltanto tramite obiettivi strategici e mezzi finanziari assegnati globalmente.

Testo originale in tedesco

Effectiveness of the ETH Board's strategic management and supervision of the ETH Domain

Key facts

The ETH Domain covers the technical and scientific universities and research institutions that are run by the Swiss Confederation as owner. It comprises two universities of technology and four research institutions and is managed by the ETH Board. In 2014, the ETH Board received some CHF 2.5 billion from the Confederation.

The audit of the Swiss Federal Audit Office (SFAO) aims to assess the effectiveness of the ETH Board's strategic management and supervision of the ETH Domain.

As a result of the legal basis, the ETH Board has very different powers depending on the area. The general supervision of the ETH Domain is limited because the autonomy of the universities of technology and research institutions takes precedence. In contrast, the Board was given wide-ranging powers over the real estate of the ETH Domain.

Ownership of this real estate lies with the Confederation and not with the ETH Domain. As a building and properties authority, the ETH Board represents the Confederation and must also fulfil audit tasks for this. The example of a cost overrun (of approximately CHF 22 million on planned building costs of CHF 50 million) at the ETH Lausanne shows that there is no clear understanding of roles between the Board and the universities of technology and research institutions.

Need for a clearer legal basis

Legal restrictions make it impossible for the ETH Board to fulfil the role of a board of directors based on the private-sector model. Furthermore, the institutions may challenge any supervisory measures of the ETH Board before a court. The SFAO sees this as problematic and therefore recommends specifying the legal basis for the supervisory function more precisely and appointing an extrajudicial decision-making authority.

The corporate governance guidelines set by the Federal Council for the management of autonomous units rightly apply to the ETH Domain too. Deviations from the guidelines are possible only in justified exceptional cases. Currently, the presidents of both universities of technology and a representative of the research institutions are required by law to be members of the ETH Board. This means that the independence of the executive body of the ETH Domain in terms of personnel which is required by the guidelines is not fulfilled. As a radical division of the ETH Board has been rejected, the SFAO recommends compensatory measures.

Improvements for less administration and greater transparency

The institutions have complained to the SFAO about the increasing amount of administrative activities which use considerable resources. Many of these administrative activities are performed in a decentralised manner in the ETH Domain. For this reason, the SFAO proposes checking which task areas are suited to a pooling system in the sense of an "ETH service centre" and what potential there is.



In its role as employer, the Board currently deals with the secondary occupations of the members of management of the universities of technology and research institutions. The SFAO sees room for improvement here in the imposing of the duty to report these secondary occupations.

The SFAO considers the long-term goal to be a fully independent ETH Domain managed by the ETH Board. The necessary basis for this would be the assignment of a legal personality to the ETH Domain and the designation of the ETH Board, with clearly defined powers, as its executive body. The real estate should then be transferred to this area associated with the Confederation only through strategic objectives and comprehensively allocated resources.

Original text in German

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	12
1.1	Ausgangslage	12
1.2	Prüfungsziel und -fragen	13
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	13
2	Verschiedene Vorfälle als Ausgangspunkt der Prüfung	14
3	Kenntnis der historischen Entwicklung für die aktuelle Beurteilung notwendig	15
3.1	Die generelle Aufsichtskompetenz des ETH-Rats ist beschränkt...	15
3.2	... hingegen ist die Kompetenz bei der Immobilienbewirtschaftung umfassend	15
4	Eigner führt mit Leistungsauftrag und Leitsätzen Corporate Governance Bund	16
4.1	Die Leitsätze Corporate Governance Bund sind nicht vollständig umgesetzt	16
4.2	Rege Kontakte zwischen Eignern und ETH-Rat als Bindeglied zum ETH-Bereich	17
4.3	„Intermediate Evaluation“ im Auftrag Eigner	17
5	Der ETH-Rat als Bindeglied zwischen Politik, Verwaltung und ETH-Bereich	18
5.1	Die personelle Entflechtung der Organe wird im ETH-Rat nicht erwünscht	18
5.2	Die Aufsichtskompetenz des ETH-Rates ist eingeschränkt	21
5.3	Die strategische Steuerung ist etabliert und die Prozesse sind gut dokumentiert	22
5.4	Umfangreiche Kompetenzen des ETH-Rats im Immobilienmanagement werden als Widerspruch zur Autonomie der Institutionen empfunden	23
5.5	Der ETH-Rat teilt die Mittel zu; die finanzielle Steuerung obliegt den Institutionen	25
5.6	Wahlgeschäfte und Arbeitgeberfunktion; die Regelung der Nebenbeschäftigungen ist derzeit im Fokus	27
5.7	Das Risikomanagement des ETH-Bereichs wird gegenwärtig weiterentwickelt	29
6	Pendenzen	31
7	Die EFK zieht ein positives Fazit, sieht aber Optimierungs- und Entwicklungspotenzial	32
8	Schlussbesprechung	33
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen	34
	Anhang 2: Verwendete Abkürzungen	35
	Anhang 3: Abbildungen und Priorisierung der Empfehlungen der EFK	36

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Der ETH-Bereich ist die übergeordnete integrierende Struktur der technisch-wissenschaftlichen Universitäten und Forschungsanstalten, die von der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eignerin geführt werden. Ihm gehören die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, die École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), das Paul Scherrer Institut (PSI), die Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL), die Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (Empa) und die Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (Eawag) an. Strategisches Führungsorgan des ETH-Bereichs ist der Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Rat).

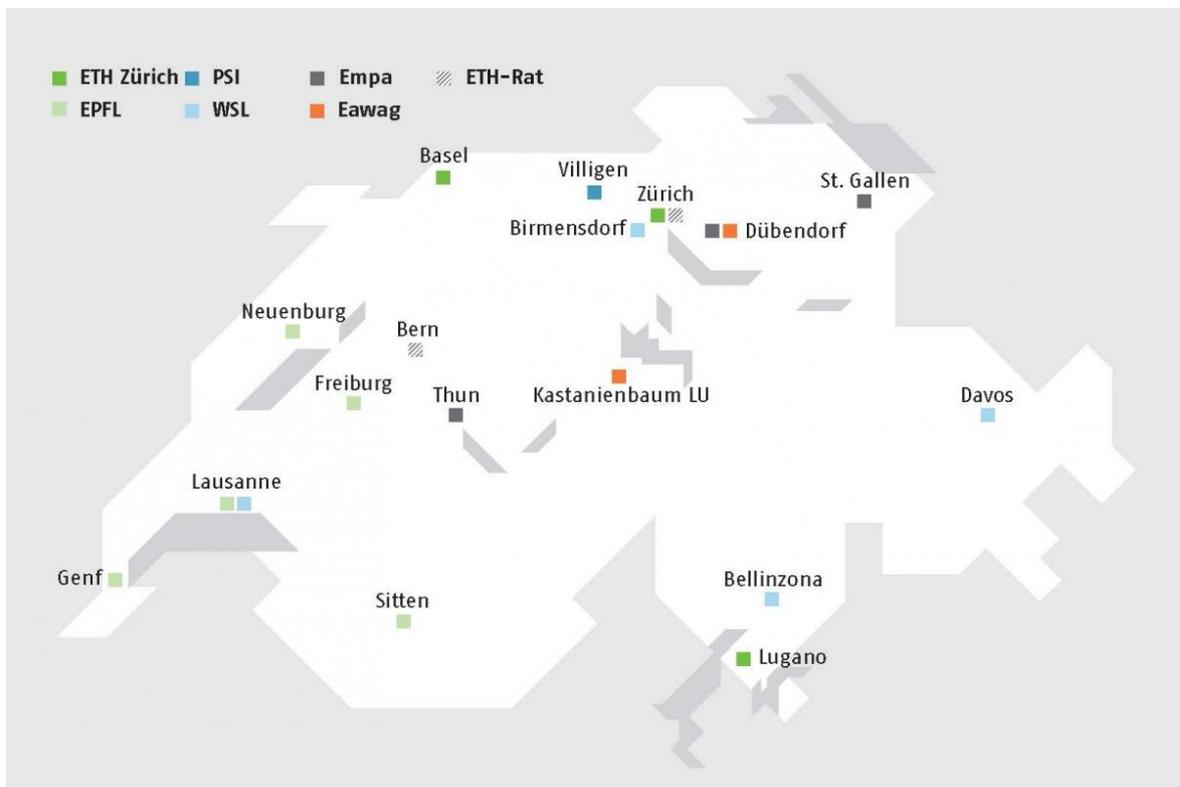


Abbildung 1: Der ETH-Bereich in den Regionen (Quelle ETH-Rat)

Gemäss Geschäftsbericht 2014 des ETH-Bereiches waren an beiden ETHs 28 537 Studierende und Doktorierende eingeschrieben. Betreut wurden diese durch 774.6 Professorenstellen (FTE). Weiter verfügt der ETH-Bereich über 10 128.8 FTE wissenschaftliches Personal, 5 611.4 FTE technische und administrative Mitarbeitende und 456 Lernende. Die Anzahl der Arbeitsverhältnisse betrug 20 430 (zum Vergleich: swisscom 21 125, SBB 32 730).

Vom Bund flossen im Jahr 2014 rund 2 378.8 Millionen Franken Erstmittel an den ETH-Bereich. Dazu erfolgten Investitionen in dessen Immobilienportfolio von rund 284 Millionen Franken.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit der Prüfung soll die Wirksamkeit der strategischen Führung und der Aufsicht des ETH-Bereichs durch den ETH-Rat beurteilt werden. Aus dieser Zielsetzung ergaben sich folgende Fragen:

- 1) Erfolgt eine Führung des ETH-Bereichs durch den Eigner und durch den ETH-Rat?
 - a. Werden die Leitsätze Corporate Governance Bund eingehalten? Welche Abweichungen bestehen mit welcher Begründung?
 - b. Welche Stärken und Schwächen hat das heutige System aus Sicht der Eigner?
 - c. Wo orten die Ratsmitglieder Probleme und Handlungsbedarf?
 - d. Nimmt der ETH-Rat die generelle Aufsicht über den ETH-Bereich wahr? Welche Hindernisse bestehen allenfalls?
- 2) Konformität und Kohärenz der Tätigkeiten des ETH-Rats zu rechtlichen Grundlagen und zur Strategie:
 - a. Ist der Prozess von der Strategie bis hin zur Leistungsvereinbarung durchgängig?
 - b. Ist das Instrument der leistungsorientierten Mittelzuteilung geeignet?
 - c. Nimmt der ETH-Rat seine Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen als Bau- und Liegenschaftsorgan gemäss der seit 1.1.15 geltenden Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) wahr?
 - d. Wie und wie oft wird der ETH-Rat über die Risikosituation des ETH-Bereichs informiert?
- 3) Ist die Führung des ETH-Bereichs durch den ETH-Rat wirksam?
 - a. Bestehen wirkungsvolle Steuerungsinstrumente für die strategische Zielerreichung?
 - b. Ist die Zusammensetzung des ETH-Rats optimal?
 - c. Würde eine Abschaffung des ETH-Rats eine Verbesserung der Wirksamkeit bei der Führung des ETH-Bereichs bringen (direkte Führung durch das SBFI)?
- 4) Follow-up der Empfehlungen aus dem PA 12340 (Prüfung der Organisation, Prozesse und finanzielle Führung beim Stab ETH-Rat).

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Vincent Guggisberg, Dieter Lüthi, Paul Sprecher und Peter König (Revisionsleiter) mit Unterbrechungen zwischen Februar und Juni 2015 durchgeführt. Sie bezog sich auf die Gesamtheit der Massnahmen zur Führung des ETH-Bereiches durch den ETH-Rat. Die Führung durch den Eigner wurde soweit wie möglich in die Prüfhandlungen einbezogen.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK offen und umfassend erteilt. Die verlangten Unterlagen standen zeitgerecht und ohne Einschränkungen zur Verfügung.



2 Verschiedene Vorfälle als Ausgangspunkt der Prüfung

In jüngster Vergangenheit wurden verschiedene Vorfälle aus dem ETH-Bereich teilweise öffentlich bekannt. Als Beispiele seien hier erwähnt:

Das mit Nestlé vereinbarte Vetorecht bei der Anstellung von Professoren an der EPFL. Es handelte sich um zwei von Nestlé finanzierte Lehrstühle. In einer nach Bekanntwerden des Sachverhalts veröffentlichten Stellungnahme des Präsidenten des ETH-Rats bezeichnete dieser das Vetorecht als seiner Auffassung nach nicht zulässig. Ein Mitspracherecht des Sponsors sei jedoch üblich und legitim¹.

Die Nebenbeschäftigungen der Mitglieder der Schulleitungen der ETH waren sowohl Gegenstand parlamentarischer Anfragen² als auch von Berichterstattungen in verschiedenen Medien. Zu erwähnen sind die Verwaltungsratsmandate des [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] und die Verwaltungsratsmandate des Präsidenten der EPFL.

Die Finanzierung von Immobilien durch vertragliche Konstrukte mit privaten Firmen („Public Private Partnership“ im weitesten Sinn) ergab insbesondere bei der EPFL eine hohe, langjährige Mietverpflichtung. Die Miete für den Campus Biotech in Genf wird in den nächsten 30 Jahren jährlich 6 Millionen Franken betragen. Der ETH-Rat wurde erst nachträglich über den Vertragsabschluss informiert.³

In Zusammenhang mit dem anstehenden ordentlichen Rücktritt des Präsidenten der EPFL wurden in der französischsprachigen Presse auch Aussagen zur Zukunft des ETH-Bereichs geäußert. Insbesondere wurde das weitere Bestehen des ETH-Rats infrage gestellt⁴.

Diese einzelnen Vorfälle werden im vorliegenden Bericht nicht abschliessend geklärt. Sie bildeten eine Grundlage für die Analyse des Gesamtsystems der strategischen Führung und der Aufsicht hinsichtlich seiner Wirksamkeit.

¹ Tagesanzeiger 16.05.2014 „Nestlé darf EPFL-Professoren mitbestimmen“

² Curia Vista; 14.1110 „Mitglieder der Schulleitungen der ETH und Nebenbeschäftigungen“ und 14.5660 „Präsidium der ETH Lausanne und des Aufsichtsrates von Novartis Venture Funds“

³ Siehe Management Letter der EFK vom 12. März 2014 zur Prüfung des Jahresabschluss 2013 der ETHL

⁴ 24 Heures, 19.02.2015 „EPFL, dessine-moi un destin“

3 Kenntnis der historischen Entwicklung für die aktuelle Beurteilung notwendig

3.1 Die generelle Aufsichtskompetenz des ETH-Rats ist beschränkt...

Bereits zwischen dem mit der Botschaft unterbreiteten Gesetzesentwurf (1987) und dem in Kraft getretenen Gesetz (1991) bestehen wesentliche Unterschiede. Der Entwurf sah für den ETH-Bereich ein Führungskonstrukt nach unternehmerischem Vorbild vor; der ETH-Rat hätte eine Rolle ähnlich dem Verwaltungsrat der damaligen PTT einnehmen sollen. Das in Kraft getretene Gesetz gewichtete die Autonomie der beiden Schulen und der Forschungsanstalten deutlich stärker, was eine Schwächung des Rates bedeutete. Diese Tendenz zog sich in weiteren Gesetzesanpassungen fort. Die im Gesetz von 1991 nicht weiter präzierte Aufsicht des ETH-Rats über den ETH-Bereich wurde in der Botschaft des Bundesrates an das Parlament vom 27. Februar 2002 so umschrieben, dass es sich um eine sogenannte Verbandsaufsicht⁵ handelt. Es ist dem ETH-Rat somit verwehrt, in Einzelfällen Weisungen zu erteilen, die den Autonomiebereich der Institutionen beschlagen.

Eine detaillierte Beschreibung und Beurteilung der generellen Aufsichtstätigkeiten des ETH-Rats erfolgt in Kapitel 5.2.

Diese Entwicklung wertet die EFK als klare Aussage dafür, dass der Gesetzgeber die Autonomie der einzelnen Institutionen höher wertet als eine straffe, zentrale unternehmerische Führung des ETH-Bereichs. Allfällig vorhandene Erwartungen, dass der ETH-Rat heute eine ähnliche Rolle wie ein Verwaltungsrat privatwirtschaftlicher Ausprägung wahrnehmen kann, sind aus Sicht der EFK unter den derzeitigen gesetzlichen Rahmenbedingungen (siehe Kapitel 5.2) nicht erfüllbar.

3.2 ... hingegen ist die Kompetenz bei der Immobilienbewirtschaftung umfassend

Die Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) erteilt dem ETH-Rat für die Bewirtschaftung der Immobilien des ETH-Bereichs umfassende Kompetenzen. Dies wiederum bedeutet, dass die Autonomie der Institutionen im Liegenschaftsmanagement (siehe Kapitel 5.4) stark beschnitten ist.

⁵ In der Literatur wird die Verbandsaufsicht mit der Aufsicht über rechtlich selbständige, autonome Organisationen beschrieben. Die diesen Organisationen zustehende Entscheidungsfreiheit beschränkt die Aufsichtsbehörden.



4 Eigner führt mit Leistungsauftrag und Leitsätzen Corporate Governance Bund

Als Eignervertreter des Bundes für den ETH-Bereich gelten das Generalsekretariat des eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (GS-WBF), die eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) für die Immobilien des ETH-Bereichs. Die Institutionen des ETH-Bereichs sind gemäss RVOV, Anhang 1, „Rechtlich verselbständigte Körperschaften, Anstalten und Stiftungen“, der ETH-Bereich selber ist eine „organisatorisch verselbständigte Verwaltungseinheit ohne Rechtspersönlichkeit“.

4.1 Die Leitsätze Corporate Governance Bund sind nicht vollständig umgesetzt

Gemäss den vom Bundesrat (BR) in den Jahren 2006 bis 2009 verfassten Berichten zur Corporate Governance Bund sind die in diesen Dokumenten definierten Leitsätze grundsätzlich⁶ auch auf den ETH-Bereich anwendbar. Der Bundesrat informierte die Finanzkommission des Nationalrats zudem 2014 zu Governance-Themen des ETH-Bereichs⁷.

Zum Zeitpunkt der Prüfung bestanden noch folgende Abweichungen zwischen den Leitsätzen zur Corporate Governance Bund und der Umsetzung im ETH-Bereich:

Leitsatz 1: Für verselbständigte Einheiten, welche Bundesaufgaben erfüllen, ist grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der Anstalt vorzusehen.

Dieser Leitsatz ist für die Institutionen des ETH-Bereichs umgesetzt, nicht jedoch für den ETH-Bereich. Eine entsprechende Änderung ist derzeit nicht geplant.

Leitsätze 3./6: Organe verselbständigter Einheiten sind grundsätzlich voneinander personell unabhängig. / Die Mitglieder der Verwaltungsräte oder Institutsräte sowie der Geschäftsleitung wahren die Interessen der Einheit.

Durch die im ETH-Gesetz vorgesehene Einsitznahme der beiden Schulpräsidenten und eines Vertreters der Forschungsanstalten besteht eine Vermischung von operativer und strategischer Tätigkeit. Eine Veränderung ist derzeit nicht geplant. Siehe dazu Kapitel 5.1 und die Empfehlung 2.

Leitsatz 4: Bei Anstalten wählt der BR den Verwaltungs- oder Institutsrat. Die ein- oder mehrköpfige Geschäftsleitung von Anstalten wird durch den Verwaltungsrat oder den Institutsrat unter Vorbehalt der bundesrätlichen Genehmigung gewählt.

Die Präsidenten der ETH und die Direktoren der Forschungsanstalten werden auf Antrag des ETH-Rats vom BR gewählt. Eine Änderung ist nicht geplant und aus Sicht der EFK nicht notwendig.

Leitsatz 7: Mitglieder der Organe einer Anstalt können während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen abberufen werden.

Die Mitglieder des ETH-Rats, die Leitungen der Schulen sowie die Direktoren der Forschungsanstalten können nicht abgewählt werden. Mit der BFI-Botschaft 2017–2020 soll dem Parlament eine entsprechende Änderung des ETH-Gesetzes beantragt werden.

⁶ Abweichungen sind in begründeten Ausnahmefällen möglich

⁷ Bericht zuhanden der Finanzkommission Nationalrat, Governance und Transparenz der Rechnungslegung im ETH-Bereich vom 22. Oktober 2014

Leitsätze 16./17: Der Bund steuert die verselbständigten Einheiten als Eigner auf der strategischen Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben. / Die Verabschiedung der Zielvorgaben liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundesrats.

Die nächste Leistungsperiode soll mit strategischen Zielvorgaben des Bundesrates statt mit einem Leistungsauftrag gesteuert werden.

Die EFK begrüsst diese beiden geplanten Anpassungen.

4.2 Rege Kontakte zwischen Eignern und ETH-Rat als Bindeglied zum ETH-Bereich

Zwischen Eignervertretern und dem ETH-Rat finden zweimal jährlich Gespräche statt. Das BBL wird dazu in der Regel nicht eingeladen, sollte aber aus Sicht der EFK bei der Behandlung von Immobilienthemen hinzugezogen werden.

Daneben bestehen direkte Gespräche zwischen dem ETH-Ratspräsidenten und dem Staatssekretär für Bildung, Forschung und Innovation (ca. achtmal jährlich).

Aus den Interviews mit den Eignervertretern geht hervor, dass kein wesentlicher Handlungsbedarf besteht. Das System „Führung des ETH-Bereichs“ sei etabliert und funktioniere gut. Die EFV möchte hingegen auch die Corporate-Governance-Leitsätze 1, 3 und 6 (Ausgestaltung des Bereichs mit Rechtspersönlichkeit und personelle Trennung der Organe) umsetzen. Einigkeit herrscht hingegen in der Haltung, dass die Position des ETH-Rates eher zu stärken sei. In diesem Sinne wird der ETH-Rat für die Eigner als alleiniger Ansprechpartner des ETH-Bereichs und somit als absolut notwendig betrachtet.

Grundsätzlich beurteilt die EFK die Eignerführung des ETH-Bereichs als angemessen und wirkungsvoll. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass aufgetretene Mängel erkannt und entsprechende Massnahmen (z. B. Gesetzesänderungen im Rahmen der BFI-Botschaft) eingeleitet werden.

Zwischen dem GS-WBF, dem SBFI und dem ETH-Rat besteht eine Zusammenarbeitsvereinbarung. In dieser sind die Verantwortlichkeiten und die Aufgaben geregelt. Wie in der Vereinbarung vorgesehen, sollten die Bestimmungen demnächst auf ihre Aktualität hin überprüft werden.

4.3 „Intermediate Evaluation“ im Auftrag Eigner

Das WBF ist gemäss Art. 34a ETH-Gesetz verpflichtet, die Bundesversammlung jeweils zusammen mit dem Antrag für die nächste Leistungsperiode in einem Zwischenbericht über das Erreichen der Ziele der laufenden Leistungsperiode zu informieren. Dies erfolgt durch eine sogenannte Intermediate Evaluation. Ein aus nationalen und internationalen Experten zusammengesetztes Komitee erhält vom WBF einen Fragekatalog (Terms of Reference). Dessen Beantwortung basiert auf einer Selbstbewertung des ETH-Bereichs und auf geführten Gesprächen.

Der Bericht der „Intermediate Evaluation 2015 of the ETH Domain, Report of the Expert Committee“ und der Self-Assessment Report des ETH-Bereichs lagen der EFK bei Prüfungsbeginn vor. Die EFK nimmt keine Wertung dieser Berichte vor.



5 Der ETH-Rat als Bindeglied zwischen Politik, Verwaltung und ETH-Bereich

5.1 Die personelle Entflechtung der Organe wird im ETH-Rat nicht erwünscht

An alle elf Ratsmitglieder wurden Fragebogen verschickt. Die internen Ratsmitglieder (welche in einem Arbeitsverhältnis mit dem ETH-Bereich stehen) erhielten den Fragebogen informativ, d. h. zur Vorbereitung auf das persönliche Interview. Von den externen Ratsmitgliedern (sieben Personen) erhielt die EFK sechs Fragebogen zurück. Die Auswertung ergab eine positive Selbsteinschätzung bei nur geringfügig voneinander abweichenden Antworten.

Für alle Ratsmitglieder ist die Mitgliedschaft der beiden Schulpräsidenten und des Vertreters der Forschungsanstalten unabdingbar. Ein Umsetzen des Leitsatzes 3 der Corporate Governance Bund (personelle Unabhängigkeit der Organe) wird strikt abgelehnt. Als Argumente gegen diesen Ausschluss werden das Einbringen der Anliegen der Institutionen, das Mittragen der Beschlüsse des Rates und die Kohäsion des ETH-Bereiches vorgebracht. Daneben wurde auch erwähnt, dass das vollwertige Einbinden der Schulen und Forschungsanstalten als Korrektur zur nicht funktionierenden ursprünglichen Ratszusammensetzung (vor 2004) erfolgte. Damals waren die Schulpräsidenten und die von Geschäften betroffenen Forschungsanstalten lediglich „in der Regel“ mit beratender Stimme zu den Ratssitzungen einzuladen. Daraus resultierten gemäss erhaltenen Auskünften ununterbrochene Spannungen zwischen den Präsidenten der ETHs und dem Rat, aber auch zwischen den Schulen.

Die EFK wertete die Präsenz der Mitglieder in den Sitzungen des Rates zwischen 2013 und 2015 (insgesamt elf Sitzungen) aus. Sie stellte fest, dass Sitzungen mit der ununterbrochenen Anwesenheit aller Ratsmitglieder die Ausnahme sind (eine von elf). Die Beschlussfähigkeit war trotzdem immer gewährleistet. Hingegen ergaben sich durch Abwesenheiten von externen („ungebundenen“⁸) Mitgliedern in zwei der elf Sitzungen eine potenzielle Stimmenmehrheit der gebundenen (internen) Ratsmitglieder.

Als Aufsichtsorgan muss die EFK festhalten, dass eine personell voneinander unabhängige Ausgestaltung der Organe ein hohes Gebot der Risikominimierung und der Sicherheit ist. Das Nichteinhalten des Leitsatzes 3 der Corporate Governance Bund ist zwingend durch entsprechende Massnahmen bzw. Kontrollen zu kompensieren. Diese müssen ausschliesslich in der Hand der ungebundenen („externen“) Ratsmitglieder liegen.

In diesem Zusammenhang muss auch die Präsenz der ungebundenen Ratsmitglieder und die damit verbundenen potenziellen Stimmenmehrheiten betrachtet werden. Die in zwei Fällen festgestellte Stimmenmehrheit von gebundenen (internen) Stimmen verstösst aus Sicht der EFK gegen den Grundgedanken des dritten Leitsatzes der Corporate Governance.

⁸ Der Begriff und die Definition der „gebundenen“ bzw. „ungebundenen“ Ratsmitglieder wurde der Botschaft zur Teilrevision des ETH-Gesetzes 2002 (BBI 2002 3465) entnommen. Demnach sind Präsident, Vizepräsident und die im Gesetz erwähnten fünf weiteren Mitglieder als ungebunden zu betrachten. Gebunden sind die Schulpräsidenten, der Vertreter der Forschungsanstalten sowie der Vertreter der Hochschulversammlung.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem ETH-Rat zu prüfen, mit welchen Massnahmen und Kontrollen die aufgrund der Besonderheit des ETH-Bereichs personell nicht unabhängige Besetzung der Organe kompensiert werden kann. Dies betrifft einerseits das Einhalten einer Good Governance und andererseits die in Einzelfällen kritischen Stimmenverhältnisse zwischen gebundenen und ungebundenen Ratsmitgliedern in Ratssitzungen.

Stellungnahme ETH-Rat:

Der ETH-Rat anerkennt, dass der hohen Präsenz aller Ratsmitglieder an den Sitzungen eine zentrale Bedeutung für die Strategie- und Aufsichtsfunktion des ETH-Rates zukommt. Die Basis für die hohe Verfügbarkeit wird bereits bei der Wahl der Ratsmitglieder durch den Bundesrat gelegt.

Der ETH-Rat akzeptiert die EFK-Empfehlung. Er verweist mit Bezug auf die Good Governance namentlich darauf, dass sich der bestehende Auditausschuss bereits ausschliesslich aus ungebundenen Mitgliedern zusammensetzt.

Die Grundlage für ein künftiges Vermeiden der erwähnten kritischen Stimmenverhältnisse hat jedoch der Eigner durch die Wahl entsprechend zeitlich verfügbarer Ratsmitglieder zu schaffen.

Die getroffenen Massnahmen dürfen ausschliesslich in den Händen der ungebundenen Ratsmitglieder liegen. Für die EFK steht die Besetzung des Auditausschusses mit ausschliesslich ungebundenen Mitgliedern im Vordergrund, was im Reglement über die Ausschüsse des ETH-Rates auch so festzuhalten ist. Bei den erwähnten kritischen Stimmenverhältnissen sollte geprüft werden, ob in solchen Situationen nicht ein Zirkularbeschluss einzuholen oder das Traktandum auszusetzen ist.

Verbesserungspotenzial sehen die Ratsmitglieder unter anderem in der Zusammensetzung des ETH-Rates; dieser sollte „internationaler“ zusammengesetzt sein. Über den Weg herrscht jedoch keine Einigkeit. Das Einbinden eines hochqualifizierten ausländischen Ratsmitglieds wird vorab wegen der zu erwartenden geringen Verfügbarkeit als wenig erfolgsversprechend beurteilt. Einen Beirat zu ernennen wäre für einige Ratsmitglieder gangbar. Auch hier stellen sich die Fragen der Verfügbarkeit und der Kenntnisse des schweizerischen Bildungs- und Hochschulsystems der potenziellen Mitglieder.

Das Streben nach einer weitergehenden internationalen Ausrichtung des Rates ist für die EFK teilweise nachvollziehbar. Sie weist jedoch darauf hin, dass zum einen im Expertenkomitee der „Intermediate Evaluation“ bereits namhafte internationale Persönlichkeiten vertreten sind. Zum anderen sind alle Institutionen des ETH-Bereichs weltweit vernetzt und haben auch entsprechende Boards mit Top-Vertretern aus Lehre, Forschung und Wirtschaft errichtet.

Aus Sicht der EFK sollte damit die internationale Ausrichtung derzeit gewährleistet sein. Als eine Möglichkeit zur Optimierung kann jedoch geprüft werden, wie ein Gremium aus Delegierten der einzelnen Institutionsboards in entsprechende Fragestellungen auf Stufe Bereich und somit im ETH-Rat einbezogen werden kann. Für die EFK bietet diese Variante den Vorteil, dass diese Personen bereits über Kenntnisse des ETH-Bereichs wie auch des schweizerischen Bildungssystems verfügen.



Aus den Fragebogen und ganz deutlich aus den Gesprächen geht hervor, dass die zunehmenden administrativen Tätigkeiten viele Ressourcen in den Institutionen binden und für deren Führung eine kritische Grösse erreicht haben.

Die EFK weist darauf hin, dass viele dieser administrativen Tätigkeiten im ETH-Bereich dezentral ausgeführt werden (Autonomie der einzelnen Institutionen). Ein Synergiepotenzial ist aus ihrer Sicht durchaus vorhanden. Die EFK regt daher an zu prüfen, welche Aufgabengebiete (Beispiele: Beschaffung, Kreditoren, Debitoren, Immobilienbewirtschaftung etc.) sich für eine Zusammenfassung im Sinne eines „Service-Centers ETH“ eignen und wie gross das entsprechende Synergiepotenzial bzw. die zu erzielenden Einsparungen wären.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ETH-Rat eine Verringerung des administrativen Aufwandes in den Institutionen im Bereich der Ressourcenbewirtschaftung und der Supportdienstleistungen anzustreben. Die möglichen Effekte eines entsprechenden zentralen Service-Centers innerhalb des ETH-Bereichs sind zu prüfen.

Stellungnahme ETH-Rat:

Die Verringerung von administrativem Aufwand auch im Bereich der Ressourcenbewirtschaftung und der Supportdienstleistungen ist im originären Interesse der Institutionen. Gute Beispiele für gemeinsame Initiativen sind KoBe-ETH+ (Koordinierte Beschaffung im ETH-Bereich + Partner), SAP4Four (gemeinsame Lösung der Forschungsanstalten für die Abwicklung der Geschäftsprozesse und das Reporting) oder auch Lib4RI (Bibliothekszusammenschluss der vier Forschungsanstalten; vgl. auch <http://www.lib4ri.ch/>).

Die Institutionen des ETH-Bereichs sind bereit, im Rahmen ihrer autonomen Zuständigkeiten weitere Konzepte zur Intensivierung der Zusammenarbeit und Koordination zu entwickeln.

Verschiedentlich wurde die Meinung vertreten, der Aufwand für die Ratsmitglieder sei zu hoch. Gemäss der vom Geschäftsführer des Stabes ETH-Rat erhaltenen Auskunft beträgt der jährliche Zeitaufwand für die Mitgliedschaft zwischen 13.5 und 17.5 Tagen (ohne Reise- und Vorbereitungszeit).

Die Entschädigung für die Ratsmitgliedschaft (nicht im ETH-Bereich angestellt) beträgt pauschal 20 000 Franken im Jahr. Zusätzlich wurden Sitzungsgelder von insgesamt 43 000 Franken ausbezahlt und die effektiv angefallenen Spesen gemäss Spesenreglement erstattet.

Die gesetzlichen Grundlagen beurteilten die Ratsmitglieder als gut. Hingegen sollten die Governance-Vorgaben des Eigners klarer und einfacher sein. In der Vergangenheit ergaben sich ab und zu Probleme, welche dann in langen Diskussionen im Rat bereinigt werden müssen (genannt wurden Nebenbeschäftigungen oder auch Immobilien).

Der finanzielle Aufwand für den Rat und dessen Stab können aus den Jahresberichten des ETH-Bereichs entnommen werden. Im Schnitt der vergangenen Jahre werden rund 8.5 Millionen Franken Personal- (für derzeit 30.5 Stellen) und ca. 30 Millionen Franken Sachaufwand ausgewiesen. Dies entspricht etwa mehr als 1 Prozent des entsprechenden Gesamtaufwands des ETH-Bereichs.

Eine wesentliche Einsparung beim finanziellen Aufwand im Falle einer Aufhebung des Rates ist für

die EFK somit nicht ersichtlich. Die Aufgaben des ETH-Rats und dessen Stabs müssten weiterhin wahrgenommen werden. Durch das Aufheben entstünde lediglich eine Aufwandsverlagerung bei gleichzeitigem Know-how- und Synergieverlust.

Weder für die Ratsmitglieder noch für die EFK sind derzeit Entwicklungen erkennbar, welche eine Abkehr vom heutigen System des ETH-Bereichs erforderlich machen. Die Notwendigkeit eines ETH-Rates wurde in keinem Fragebogen und in keinem Gespräch bestritten. Diese Feststellung steht somit konträr zu einigen Äusserungen in der Presse, welche ein weiteres Bestehen des Rates infrage stellen. Soll der ETH-Bereich – eine für die Schweiz und insbesondere für die Schweizer Wirtschaft treibende Kraft – als Ganzes bestehen bleiben, braucht es auch aus Sicht der EFK dieses steuernde Organ.

5.2 Die Aufsichtskompetenz des ETH-Rates ist eingeschränkt

Artikel 4 des ETH-Gesetzes legt fest, dass der ETH-Rat das strategische Führungsorgan des ETH-Bereichs ist. Er kann nur jene Zuständigkeiten wahrnehmen, welche ihm per Gesetz ausdrücklich übertragen wurden. Die Autonomie der Institutionen geht vor.

Diese Zuständigkeiten des ETH-Rats können nicht einer vollständigen Übersicht entnommen werden. Ein grosser Teil ist in Art. 25 ETH-Gesetz beschrieben. Weitere sind in nachgelagerten Verordnungen zu finden.

Die in Gesetzen und Verordnungen klar beschriebenen Zuständigkeiten des ETH-Rates ergeben in der Umsetzung wenige Probleme. Einzig die aufgrund der verzettelten Struktur für Dritte etwas schwierige Suche nach den jeweiligen Bestimmungen (konkrete Ausprägung einer in Art. 25 ETH-Gesetz erwähnten Zuständigkeit) beurteilt die EFK als verbesserungsbedürftig. Angesichts der umfangreichen Hilfsmittel (Prozessdarstellungen, weitere Praxishilfen) stellt dies aber für den ETH-Rat und dessen Stab kein Problem dar.

Das Ausüben der Aufsicht über den ETH-Bereich ist in den Gesetzestexten nicht weiter präzisiert. Ob im Einzelfall jeweils ein entsprechend der Botschaft vom 27. Februar 2002 nicht zulässiger Eingriff in die Autonomie der Institutionen vorliegt, muss im Rat gemäss erhaltener Auskunft oft in langen Diskussionen geklärt werden.

Gegen verbindliche aufsichtsrechtliche Weisungen des ETH-Rates kann beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) Beschwerde geführt werden (Urteil A-5758/2012). So gelangte die EPFL im Jahr 2012 mit einem Rekurs gegen einen Entscheid des ETH-Rates an das BVGer. Es ging dabei um die Beurteilung der Unabhängigkeit eines vom ETH-Rat mit einer Untersuchung bei der EPFL beauftragten externen Gutachters. Diese Unabhängigkeit wurde von der EPFL mit einem Ablehnungsantrag beim ETH-Rat bestritten. Dieser Ablehnungsantrag wurde vom ETH-Rat zurückgewiesen, worauf es zum Rekurs beim BVGer kam. Der Rekurs wurde im Übrigen abgelehnt.

Die Folgerung für die Führungsarbeit des ETH-Rates ist konsequenterweise, dass der ETH-Rat künftige Entscheide im Einzelfall auf deren Anfechtbarkeit hin zu überprüfen hat. Dies kann Auswirkungen auf den Aufwand und die zeitliche Umsetzung von angeordneten Massnahmen des ETH-Rates haben.

Die Möglichkeit, dass gegen aufsichtsrechtliche Massnahmen des ETH-Rates Beschwerde vor Gericht geführt werden kann, erachtet die EFK als problematisch. Einerseits wird dadurch das Wahrnehmen der im Gesetz verankerten Aufsichtspflicht durch den ETH-Rat erheblich erschwert,



andererseits entstehen durch die gerichtliche Beurteilung auch wesentliche Kosten. Wie bei anderen Einheiten der Bundesverwaltung sollten entsprechende Streitigkeiten durch einen Entscheid einer hierarchisch vorgesetzten Stelle beigelegt werden können.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Eigner des ETH-Bereichs konkrete Änderungen beim ETH-Gesetz vorzuschlagen, um die generellen Aufsichtskompetenzen des Rates zu präzisieren und die Beschwerdemöglichkeit gegen aufsichtsrechtliche Massnahmen des ETH-Rates auszuschliessen. Als Entscheidungsinstanz bei derartigen Streitfällen sollte das zuständige Departement bzw. dessen Vorsteher vorgesehen werden.

Stellungnahme Eigner ETH-Bereich (GS-WBF):

Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat mit der BFI-Botschaft 2017-2020 eine Änderung des ETH-Gesetzes beantragt (die entsprechende Vernehmlassung dauert bis zum 11.11.2015). Eine der geplanten Änderungen sieht neu explizit vor, dass der ETH-Rat gegenüber den ETH und den Forschungsanstalten für die Umsetzung der strategischen Ziele des Bundesrates sorgt (vgl. neuen Art. 33a Abs. 1). Er schliesst mit den ETH und den Forschungsanstalten für jeweils vier Jahre Zielvereinbarungen ab. Kommt über den Inhalt oder die Umsetzung der Zielvereinbarungen keine Einigkeit zustande, so entscheidet der ETH-Rat abschliessend (vgl. neuen Art. 33a Abs. 2). Dazu gehört auch, dass er bei Bedarf Massnahmen definiert, wenn die Zielerreichung gefährdet erscheint.

Der Bundesrat plant zusätzlich, dem Parlament bis Ende 2017 den Entwurf einer Totalrevision des ETH-Gesetzes vorzulegen. In diesem Zusammenhang wird der Bundesrat die Frage der Beschwerdemöglichkeit gegen aufsichtsrechtliche Massnahmen des ETH-Rates (die wir ebenfalls als problematisch erachten), der Rechtspersönlichkeit für den ETH-Bereich sowie der Trennung von strategischer und operationeller Ebene prüfen.

5.3 Die strategische Steuerung ist etabliert und die Prozesse sind gut dokumentiert

Das ETH-Gesetz bezeichnet den ETH-Rat als das strategische Führungsorgan des ETH-Bereichs. Er hat im Rahmen des Leistungsauftrages die Strategie zu bestimmen. Er erlässt Vorschriften über das Controlling und führt das strategische Controlling durch. Zudem hat er die Entwicklungspläne zu genehmigen und deren Verwirklichung zu überwachen. Art. 33 des ETH-Gesetzes regelt weitere Details zum Leistungsauftrag und zu den mit den Institutionen abzuschliessenden Zielvereinbarungen. Der Grossteil dieser Rechtsgrundlagen ist seit 2004 unverändert geblieben.

Die Botschaft des Bundesrates über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft) ist das wichtigste Instrument des Bundes im Hochschulbildungs- und Forschungsbereich. In der Botschaft enthalten sind der vierjährige Leistungsauftrag (LA) des Bundes an den ETH-Bereich und der dafür zur Verfügung stehende Zahlungsrahmen. Der LA enthält die strategischen Ziele und Unterziele sowie finanzielle, infrastrukturelle und personelle Ziele. Der aktuelle LA umfasst die Periode 2013 bis 2016.

Die Federführung für das Erstellen des LA liegt beim Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI). Der ETH-Rat bzw. sein Stab ist eng in diese Arbeiten eingebunden und bezieht seinerseits die Institutionen des ETH-Bereichs umfassend mit ein.

Der strategische Planungsprozess des ETH-Rats kann in drei Phasen gegliedert werden. Die erste Phase umfasst die strategische Planung inklusive der Entwicklungspläne der Institutionen bis hin zur BFI-Botschaft.

Die zweite Phase betrifft die Vorgaben der BFI-Botschaft (LA) bis zum Abschluss der Zielvereinbarungen. Der ETH-Rat schliesst, gestützt auf den LA mit den beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen sowie den vier Forschungsanstalten, Zielvereinbarungen für die jeweilige Leistungsperiode ab. Diese enthalten die Ziele, Meilensteine und im Anhang auch Bestimmungen zu Indikatoren und Monitoring.

Die letzte Phase ist das Überprüfen der Zielerreichung, das strategische Controlling. Der ETH-Rat hat mehrere Instrumente, um die strategischen Prozesse steuern zu können. Eine erste Einflussnahme erfolgt bei der Genehmigung der von den Institutionen vorgelegten Entwicklungspläne.

Die in den Zielvereinbarungen festgelegten Indikatoren werden jährlich erhoben und durch Mitarbeitende des Stabes ETH-Rat geprüft. Sie fliessen in das Kennzahlensystem ein und sind eine Grundlage für die Mittelzuteilung an die Institutionen.

Ein weiteres wichtiges Instrument sind die jährlichen DIALOG-Gespräche mit den Institutionen. Bei diesen besteht zum einen die Möglichkeit, Auffälligkeiten aus den erhobenen Kennzahlen zu besprechen (eher quantitative Sicht), zum anderen soll der Schwerpunkt auf die Präsentation und Diskussion von qualitativen Aspekten liegen.

Dieses Verfahren, mit welchem alle materiellen Komponenten (Gesetz, LA, Strategie, Entwicklungspläne und Zielvereinbarungen) sowie alle Akteure (SBFI, ETH-Rat und Institutionen) einbezogen werden, ist aufwendig. Aus Sicht der EFK erfüllt damit der ETH-Rat seine gesetzliche Zuständigkeit als strategisches Führungsorgan in zweckdienlicher und insbesondere erfolgreicher Weise. Änderungen in diesem System erscheinen der EFK derzeit als nicht opportun.

5.4 Umfangreiche Kompetenzen des ETH-Rats im Immobilienmanagement werden als Widerspruch zur Autonomie der Institutionen empfunden

Der ETH-Rat wird in Art. 8 der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) als Bau- und Liegenschaftsorgan BLO bezeichnet. Er ist damit den anderen beiden BLO, dem BBL und der armasuisse Immobilien, weitgehend gleichgestellt. Die Immobilien des ETH-Bereichs gehören der Schweizerischen Eidgenossenschaft und nicht den Institutionen oder dem ETH-Bereich selber⁹.

In seiner Funktion „Bau- und Liegenschaftsorgan“ verfügt der ETH-Rat über deutlich weitergehende Kompetenzen als er diese bei der generellen Aufsicht über den ETH-Bereich innehat (linke Spalte der nachstehenden Abbildung). Dies betrifft insbesondere die Kontrollen des Rates und die damit verbundene Möglichkeit zum Erteilen von Weisungen. Diese Konstellation ist nicht frei von Konflikten. Denn durch das gleiche Führungsorgan müssen

⁹ Die Eigentumsverhältnisse der Immobilien der dezentralen Verwaltungseinheiten des Bundes sind unterschiedlich geregelt. Das Schweizerische Heilmittelinstitut und das Eidgenössische Institut für geistiges Eigentum sind Eigentümer ihrer Immobilien. Das Eidgenössische Institut für Metrologie hingegen ist beim BBL eingemietet.

deshalb gegenüber den gleichen hierarchisch nachgelagerten Einheiten unterschiedliche Führungsansätze angewandt werden.

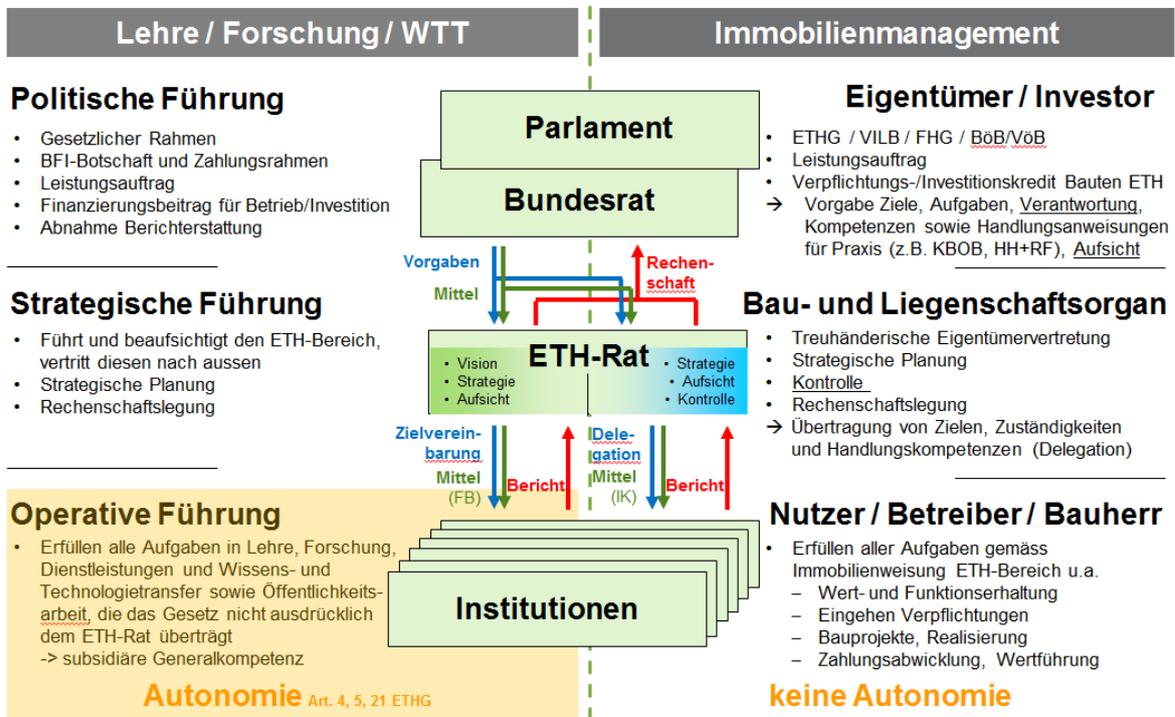


Abbildung 2: Unterschiedliche Führungsansätze ETH-Rat (Quelle: Stab ETH-Rat)

Die EFK beurteilt die Diskrepanz der engen Aufsichtsfunktion im Immobilienbereich zur rechtlich beschränkten generellen Aufsichtsfunktion (siehe Kapitel 5.2) als problematisch. Dieses Ungleichgewicht führt unter anderem zur Wahrnehmung der internen Ratsmitglieder, dass ihre Autonomie in der Immobilienbewirtschaftung nun übermässig eingeschränkt worden sei. Für die EFK besteht zudem ein Widerspruch zwischen der dem ETH-Bereich gewährten hohen Autonomie und den Eigentumsverhältnissen der Immobilien. Im Hinblick auf eine aus Sicht der EFK anzustrebende, vollkommen eigenständige Stellung des ETH-Bereichs, würde ein Übertragen des Immobilieneigentums an den ETH-Bereich klarere Verhältnisse schaffen. Dies bedingt allerdings, dass der ETH-Bereich Rechtspersönlichkeit erlangt und der ETH-Rat als entsprechendes Organ des Bereiches bezeichnet wird.

Die VILB, bzw. insbesondere deren Anhang 1, wurde per 1. Januar 2015 angepasst. Die Aufgaben und Kompetenzen der an der Bewirtschaftung der ETH-Immobilien beteiligten Stellen wurden detailliert beschrieben. Diese Anpassungen müssen nun vom ETH-Rat im Jahr 2015 umgesetzt werden. Es geht dabei vorab um die verstärkte Kontrollfunktion des ETH-Rats, insbesondere um die Ausgestaltung des Internen Kontrollsystems, und um einzelne anzupassende Geschäftsvorfälle.

Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) hat die Funktion der Aufsichtsbehörde, vor allem auch in Bezug auf die Immobilienbewertung der Bundesrechnung. Das Ausgestalten der Funktionen und Prozesse zwischen Stab ETH-Rat und BBL wird ebenfalls 2015 erfolgen.

Die Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen sind zwischen dem Stabsbereich Immobilien des ETH-Rats und den Institutionen klar definiert. Die Basis dazu bildet die Weisung über das

Immobilienmanagement im Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen. Diese muss allerdings noch an die revidierte VILB angepasst werden.

Das Immobilienmanagement des ETH-Bereichs basiert auf der Immobilienstrategie des Bundes. Es erfüllt die langfristigen Anforderungen der autonomen Institutionen, welche jeweils eigene räumliche und finanzielle Gesamtkonzepte (RFGK) erarbeiten. Die RFGK bilden das Rückgrat des gesamten Immobilienmanagement des Bereichs.

Die Instrumente des strategischen Immobilienmanagements sind vorhanden, müssen nun aber im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Umsetzung der VILB noch gefestigt und ausgebaut werden. Unter anderem wird derzeit ein Prozess für die Behandlung von Immobiliengeschäften, welche in Public Private Partnership (PPP) abgewickelt werden, erstellt. Ziel ist es, die Anzahl der möglichen Finanzierungsstrukturen überschaubar zu gestalten. Diese können aufgrund definierter Entscheidungskriterien durch den Rat beurteilt werden.

Das Interne Kontrollsystem hat im Bereich der Immobilien noch Lücken. Dieses wurde auch durch den Stabsbereich Immobilien festgestellt. Die Behebung dieser Schwachstellen ist ebenfalls Bestandteil des Umsetzungsprojektes. Die entsprechenden Arbeiten sollten aus Sicht der EFK zügig vorangetrieben werden.

Dass Lücken, unter anderem in der Wahrnehmung der Verantwortlichkeiten bei den Institutionen, bestehen, zeigt ein aktueller Vorfall in der EPFL. Eine massive Kreditüberschreitung von rund 22 Millionen Franken im Rahmen eines Bauprojektes von ursprünglich ca. 50 Millionen Franken blieb während zwei Jahren unbemerkt bzw. wurde dem Rat nicht gemeldet. Eingeleitete Untersuchungen sollen die gemachten Fehler aufdecken und die möglichen Verbesserungen darlegen.

Mit der revidierten VILB sind aus Sicht der EFK die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen klarer zugewiesen worden. Das vollständige und korrekte Anwenden und Umsetzen dieser Regelungen ist nicht Gegenstand der Prüfung. Aufgrund der laufenden Umsetzungsarbeiten, welche erst Ende 2015 abgeschlossen sein werden, würde eine solche Prüfung auch frühestens 2017 sinnvoll sein (Beurteilung des Geschäftsjahres 2016). Hingegen führt die EFK im Jahr 2015 noch eine Prüfung zur „Analyse der mit privaten Partnern vereinbarten Finanzierungsstrukturen von Immobilienprojekten“ durch (Prüfung 15121).

5.5 Der ETH-Rat teilt die Mittel zu; die finanzielle Steuerung obliegt den Institutionen

Die Mittelzuteilung ist in Art. 12 der Verordnung ETH-Bereich geregelt. Zudem enthält der aktuelle Leistungsauftrag 2013–2016 Zielsetzungen zur Mittelverteilung. Die zu verteilenden Mittel setzen sich gemäss Zahlungsrahmen der BFI-Botschaft aus den Krediten A2310.0542 „Finanzierungsbeitrag des Bundes“ und A4100.0125 „Investitionskredit Bauten ETH-Bereich“ zusammen. Zwischen den beiden Krediten besteht eine eingeschränkte Durchlässigkeit. Auf Antrag an das WBF hin, können maximal 20 Prozent der Mittel aus dem Investitions- in den Betriebskredit verschoben werden.

Der ETH-Rat will mit dem System der leistungsorientierten Mittelzuteilung (LEIOMIZU) die Mittel, basierend auf guter Kenntnis der Sachlage und unter Berücksichtigung der individuellen Strategie,

Last und Leistung, auf die Institutionen zuteilen. Er hat sich bewusst gegen ein automatisiertes Mittelallokationssystem ausgesprochen.



Abbildung 3: Modell der Mittelzuteilung ETH-Bereich (Quelle Stab ETH-Rat)

Ausgangspunkt der Mittelzuteilung sind die Budgetanträge der Institutionen. Diese enthalten im Wesentlichen die strategischen Bedürfnisse, einen Leistungsnachweis und den Nachweis der Lasten. Die Angaben werden durch den Stab und den Vize-Präsidenten des ETH-Rats geprüft. Nach der Bestimmung der verfügbaren Mittel erstellt der Vize-Präsident seinen Antrag zur Mittelzuteilung. Dieser wird im Beisein der Direktoren der Forschungsanstalten (ohne Stimmrecht) in der März-Sitzung im ETH-Rat diskutiert und beschlossen.

Die so erfolgte Mittelzuteilung an die Institutionen muss nun in der Wintersession noch durch den Budgetentscheid des Parlaments bestätigt werden. Dies ergibt eine gewisse Planungsunsicherheit, da das Parlament unter Umständen Korrekturen am Voranschlag des ETH-Bereichs vornehmen wird. Bleiben diese in bescheidenem Umfang, ist ein Abfangen innerhalb des ETH-Bereichs möglich. Gemäss erhaltener Auskunft ergeben sich aber spätestens bei Kürzungen von 5 Prozent und mehr wesentliche Finanzierungsprobleme, welche zu einem Verzicht auf gewisse Leistungen führen.

Die gegenüber der EFK vereinzelt geäußerten Kritiken an LEIOMIZU beziehen sich auf das nicht optimale Verhältnis zwischen dem betreibenden Aufwand und den tatsächlich leistungsorientiert verteilbaren Mitteln.

Die EFK sieht in LEIOMIZU ein pragmatisches Instrument, mit dem gesetzliche Aufträge und Ziele des Leistungsauftrages erfüllt werden können. Ein grosser finanzieller Spielraum für die Leistungskomponente besteht tatsächlich nicht; insofern ist der Name des Instruments etwas unzutreffend. Strategie und Lasten beeinflussen den Hauptanteil (rund 90 Prozent) an den verteilten Mitteln. Die in den Gesprächen geäußerte Kritik ist für die EFK daher nachvollziehbar. Die Alternativen, wie z. B. ein automatisiertes Mittelzuteilungssystem, erscheinen der EFK derzeit weit weniger sinnvoll.

Ein Überprüfen und Anpassen des Systems sollte aber bei Veränderungen in der Gesamtfinanzierung des ETH-Bereichs erfolgen. Mit der obenstehend von der EFK bereits angeregten Übertragung der Immobilien an den ETH-Bereich sollte aus Sicht der EFK auch der Bundesbeitrag global, d. h. ohne Differenzierung in Betriebs- oder Investitionskredit, geleistet werden.

Die zugeteilten Mittel werden innerhalb des Rechnungsjahres tranchenweise durch die Institutionen abgerufen. Der Stab ETH-Rat kann nur die Budgeteinhaltung mit einem monatlichen Liquiditätsstatus prüfen. Die finanzielle Steuerung ist aufgrund der Autonomie Sache der Institutionen. Der Stab ETH-Rat erhält unterjährig keine Abschlüsse der Institutionen. Ein Semesterabschluss hätte für den Stab jedoch den Vorteil, dass einerseits die Abschlussarbeiten geläufig bleiben und andererseits könnte dadurch bereits ein Teil der Buchhaltung geprüft werden.

Auch für die EFK stellt die Mittelverwendung und die entsprechende Steuerung eine Aufgabe der autonomen Institutionen dar. Zusätzliche Instrumente auf der Ebene des Rates erscheinen der EFK derzeit als nicht notwendig. Mit der neuen Rechnungslegung (NRS) ist gegenwärtig ein Projekt im Gang, welches nach einer Konsolidierungs- und Erfahrungsphase durchaus als Basis für weitere Optimierungen im oben erwähnten Sinn eingesetzt werden kann.

Wichtiger ist der EFK zufolge im Bereich der Finanzen, dass Synergiepotenzial innerhalb des ETH-Bereichs erkannt und genutzt wird. Die EFK verweist in diesem Zusammenhang auf die Empfehlung Nummer 2 zur Prüfung des Nutzens eines Service-Centers für rein administrative Aufgaben.

5.6 Wahlgeschäfte und Arbeitgeberfunktion; die Regelung der Nebenbeschäftigungen ist derzeit im Fokus

Gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. e ETH-Gesetz nimmt der ETH-Rat die in seine Zuständigkeit fallenden Wahlen und Anstellungen vor. Dies sind insbesondere die Wahlen der Professoren sowie der Schulleitungs- und Direktionsmitglieder.

Die Schulpräsidenten (Art. 28 Abs. 1 ETH-Gesetz) und die Direktoren der Forschungsanstalten (Art. 5 Bst. d der Verordnung über den Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen, V ETH-Bereich) werden hingegen durch den ETH-Rat dem Bundesrat zur Wahl vorgeschlagen.

Die Professoren wiederum werden von den Schulen dem Rat zur Wahl vorgeschlagen. Der Stab ETH-Rat (Stabsbereich Wissenschaft) prüft die entsprechenden Wahlvorschläge anhand einer Kriterienliste. Ein wichtiger Punkt ist das Übereinstimmen der Professur mit der genehmigten Entwicklungsplanung der Schulen. Der Stabsbereich Personal prüft die personalrechtlichen Aspekte. Letztendlich wird der Wahlvorschlag dem ETH-Rat unterbreitet, welcher die Ernennung vornimmt. Ablehnungen erfolgen gemäss erhaltener Auskunft selten. Vielfach werden im Rahmen des Prüfungsprozesses durch den Stab ETH-Rat aber noch zusätzliche Abklärungen initiiert.

Die EFK beurteilt den etablierten Prozess zur Professurenplanung und -ernennung als geeignet. Die vom Stab ETH-Rat eingeleitete Überarbeitung der Hilfsmittel wie Checklisten etc. wird von der EFK begrüsst.

Das entgeltliche Ausüben von Nebenbeschäftigungen der Schulpräsidenten und Direktoren der Forschungsanstalten ist in Art. 7a der V ETH-Bereich geregelt. Es besteht eine Meldepflicht an den ETH-Rat. Art 56a der Personalverordnung ETH-Bereich unterstellt auch allfällige Nebenbeschäftigungen der übrigen Mitglieder der Anstaltsleitungen dieser Regelung.



Die Nebenbeschäftigungen der Professoren sind in den Weisungen des ETH-Rates betreffend Nebenbeschäftigung von Professorinnen und Professoren im ETH-Bereich geregelt. Die Institutionen haben die Deklarationspflicht zu regeln.

Die Meldepflicht der Nebenbeschäftigungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ETH-Bereichs ist in Art. 56 der Personalverordnung ETH-Bereich festgehalten. Zuständig ist die jeweilige Institution.

Die EFK beschränkte die Prüfhandlungen auf die in der Verantwortlichkeit des ETH-Rats liegende Kontrolle der Nebenbeschäftigungen der Schulpräsidenten und Direktoren der Forschungsanstalten sowie der übrigen Mitglieder der Schul- und Anstaltsleitungen.

Der Stabsbereich Rechtsdienst des ETH-Rats führt eine Liste mit den entsprechenden Nebenbeschäftigungen. Es besteht ein Prozess, mit welchem die seit 1.1.2015 bestehende Pflicht zur Abgabe der 30 Prozent des Einkommens übersteigenden Nebeneinkommen sichergestellt werden soll. Auf Basis dieser Liste werden durch den Rechtsdienst Analysen zum zeitlichen Engagement, erzielten Nebeneinkommen, zu Interessenkonflikten etc. erstellt. Entsprechende Massnahmen werden dann im Rat behandelt (letztmals Ende Mai 2015).

Die EFK verglich die vorhandene Liste der Nebenbeschäftigungen mit öffentlich zugänglichen Informationen (basierend auf Handelsregistereinträgen). Dabei stellte sie noch Abweichungen fest. Diese sind aus Sicht der EFK nicht kritisch, deuten aber darauf hin, dass das System der Selbstdeklaration noch gefestigt werden muss.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem ETH-Rat, das Einhalten der Meldepflicht zu Nebenbeschäftigungen durch geeignete Massnahmen sicherzustellen und insbesondere auch eine verstärkte Analyse der potenziellen Interessenkonflikte durchzuführen.

Stellungnahme ETH-Rat:

Der ETH-Rat begrüsst grundsätzlich im Interesse des ETH-Bereichs stehende nebenamtliche Mandate der Mitglieder der Schulleitungen der ETH und der Direktionen der Forschungsanstalten, wie namentlich den Einsitz in Stiftungs- und Verwaltungsräten. Solche Mandate ermöglichen Interaktionen mit der Gesellschaft, mit öffentlichen Institutionen sowie mit der Wirtschaft. Sie fördern die Zusammenarbeit des ETH-Bereichs mit der Praxis, namentlich im Bereich des Technologietransfers, dienen der Horizonterweiterung und der Weiterentwicklung und bereichern Lehre und Forschung.

Der ETH-Rat hat sich in den letzten Jahren intensiv mit dem Bewilligungsprozedere zu Nebenbeschäftigungen von Schulleitungs- bzw. Direktionsmitgliedern auseinandergesetzt und dieses ausgebaut. Während der Erarbeitung des EFK-Berichts konnten hierzu weitere Fortschritte erzielt werden. Bei der Prüfung der beantragten Nebenbeschäftigungen von Schulleitungs- bzw. Direktionsmitgliedern nimmt der Auditausschuss des ETH-Rates eine Schlüsselrolle ein. Der Auditausschuss, der sich ausschliesslich aus ungebundenen Ratsmitgliedern zusammensetzt, prüft jeden Fall einzeln. Wird eine Nebenbeschäftigung nach sorgfältiger Prüfung genehmigt, so wird die Bewilligung jeweils mit der Auflage verbunden, dass die Kaderperson beim Auftreten allfälliger Interessenkonflikte in den Ausstand tritt bzw. bei dauerhaften Interessenkonflikten die Nebenbeschäftigung aufgeben müsste.

5.7 Das Risikomanagement des ETH-Bereichs wird gegenwärtig weiterentwickelt

Die Weisungen des ETH-Rates über das Risikomanagement der ETH und der Forschungsanstalten vom 4. Juli 2006 (Stand 10. Dezember 2014) ist überwiegend – aber nicht ausschliesslich – auf finanzielle Auswirkungen von Risiken ausgerichtet. In der Praxis wird das Risikomanagement bereits heute in einem umfassenden Sinn verstanden. Im Rahmen der eingesetzten Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des Risikomanagements sollte eine Revision der Weisung angestrebt werden, um die formellen Grundlagen besser dem gelebten Ansatz und den Weiterentwicklungen anzupassen.

Der Leiter des Internen Audits amtiert als Risikokoordinator des ETH-Rates. Gemäss einem Positionspapier des Institute of Internal Auditors sind beide Funktionen (Risikokoordinator und zugleich Leiter des Internen Audits) in der derzeitigen Ausprägung vereinbar. Gestützt auf das erwähnte Dokument beurteilt die EFK diese Doppelfunktion als vertretbar.

Bis Ende Juni müssen die Institutionen ihre Kernrisiken dem ETH-Rat melden (Auswahl der wichtigsten Risiken aus ihrem Risikokatalog). Das Internal Audit bereitet die Unterlagen auf. Es führt unter anderem einen Workshop mit den Risikomanagern der Institutionen durch. Anschliessend werden die Risiken im Kaderworkshop des Stabes ETH-Rat behandelt. Danach wird die Risikoübersicht an den Auditausschuss weitergeleitet. Der Auditausschuss nimmt davon Kenntnis und behandelt die Kernrisiken. Im September nimmt der ETH-Rat von der Risikosituation Kenntnis.

Unterjährig werden Veränderungen der Risikobeurteilung in der Kadersitzung des Stabes ETH-Rat traktandiert und behandelt. Diese laufende Überwachung der Bereichsrisiken erachtet die EFK als wichtig.

Für ausserordentliche Risikoentwicklungen in den Institutionen hält Art. 8 Abs. 4 der Weisungen des ETH-Rates über das Risikomanagement der ETH und der Forschungsanstalten eine ad hoc-Meldepflicht der Institutionen fest.

Die Periodizität der Risikobehandlung ist aus Sicht der EFK unter den derzeitigen stabilen Bedingungen ausreichend. Bei einer Lageveränderung sollte der Beurteilungsrhythmus erhöht werden.

Die Risikoanalyse bestand ursprünglich aus einem reinen „bottom-up“-Ansatz. Seit 2013 wird der Prozess durch einen „top-down“-Ansatz ergänzt, mit welchem Risiken beurteilt werden müssen, die vom Bereich (ETH-Rat) vorgegeben sind.

Die Triage zwischen einzelnen Risiken der Institutionen und solchen, die für den ganzen Bereich relevant sein können, wird durch die Ausscheidung von Kernrisiken vorgenommen. Dabei kommt es jedoch infolge der Heterogenität der Institutionen (Grösse, Tätigkeit usw.) zu Relevanzverzerrungen. Die Kernrisiken der Forschungsanstalten sind in der Gesamtübersicht tendenziell übergewichtet.

Neben den Einzelrisiken der Institutionen, die auf den ETH-Bereich durchschlagen können, sollte der ETH-Rat jene behandeln, die erst auf Bereichsebene entstehen. Dies sind zum Beispiel die strategischen Risiken oder aktuell das Verhältnis der Schweiz zur EU.

Aus Sicht der EFK sollte daher der Ansatz mit den Top-down-Risiken weiterentwickelt und systematisiert werden. Die Ausscheidung der bereichsrelevanten Risiken aus der Gesamtübersicht ist zu verbessern.



Der Risikomanagementprozess bei den Institutionen wird gemäss Art. 4 Abs. 3 der Weisung des ETH-Rates über das Risikomanagement durch das Internal Audit des ETH-Rats geprüft. Letztmals erfolgte dies im Jahr 2009.

Auf der Ebene des ETH-Bereichs kann das Internal Audit nicht prüfen. Art. 1 Abs. 3 der Verordnung des ETH-Rates über das Interne Audit des ETH-Bereichs lässt dies nicht zu. Dies hat zur Folge, dass das Risikomanagement des ETH-Rats und dessen Stabes nicht materiell geprüft werden und eine Prüflücke entsteht. Art. 6 der Weisung des ETH-Rates über das Risikomanagement sieht ausdrücklich vor, dass externe Spezialisten beigezogen werden können. Bisher wurde darauf verzichtet. Es könnte jedoch neue Impulse geben, wenn im Rahmen einer nächsten Prüfung ein solcher externer Spezialist beigezogen wird.

Die EFK prüft als Abschlussprüfer das Risikomanagement lediglich formell (Plausibilisierung der Beschreibung in der Jahresrechnung bzw. [sonst immer abgekürzt] im künftigen Geschäftsbericht).

6 Pendenzen

Im Rahmen der Prüfung wurde ein Follow-up zu den Empfehlungen aus der Prüfung 12340 gemacht:

Empf.	Empfehlungstext	Umsetzungsstand Mai 2015
1	Die Schnittstellen der Bereiche Finanzen und Immobilien sind in den beiden Prozessbeschreibungen Finanz- und Investitionsplanung zu dokumentieren.	Die Umsetzung dieser Empfehlung ist pendent. Mit den laufenden Arbeiten zur Umsetzung der seit 1.1.2015 in Kraft stehenden Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) sollen die Prozessbeschreibungen und das IKS angepasst werden.
2	Zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zum Umgang mit nicht öffentlich bekannten Informationen sollte der bestehende Kodex ergänzt werden. Als Muster kann der Verhaltenskodex, wie ihn der Bundesrat im August 2012 für das Bundespersonal veröffentlicht hat, dienen. Die Zuständigkeit für die „Erklärung in Sachen Beschaffung“ ist zu definieren und in den zutreffenden Prozessbeschrieb aufzunehmen.	Die Umsetzung ist pendent. In Aussicht gestellt wurde eine Erledigung bis Ende 2015. Die Empfehlung ist pendent zu halten und erneut als Follow-up zu prüfen.
3	Für den Kernprozess sollten auch im Sinne der Nachfolgeplanung der bisherigen älteren Wissensträger für die Wahlverfahren Standardprozesse bzw. Aufgabenbeschriebe (Checklisten) erstellt werden.	Ein eigentlicher Prozess für die Ernennung der Professoren existiert nicht. Eine Art Checkliste (als Kriterienliste bezeichnet) liegt aber vor und wird derzeit (im Hinblick auf die Pensionierung der zuständigen MA) überarbeitet. Für die Wahlvorschläge an den BR liegt eine Beschreibung vor. Die Empfehlung kann somit als erledigt betrachtet werden und ist abzuschreiben.
4	Vermehrte Informationen über Feststellungen und Beurteilungen aus den Audits könnten die Stabsbereiche bei ihrer ohnehin schwierigen Aufsichtsfunktion unterstützen.	Wurde durch den Mandatsleiter der EFK bereits als erledigt gekennzeichnet. Kein Follow-up.
5	Bei Verträgen mit Honorarempfängern muss sichergestellt werden, dass die rechtlichen Aspekte eingehalten werden: Auftraggeber und Adressat von Rechnungen muss immer der ETH-Rat sein; bei Zahlungen an natürliche Personen ist die Sozialversicherungspflicht des Auftragnehmers abzuklären. Grundsätzlich ist die Beschaffungsdokumentation am Ende des Beschaffungsprozesses zusammenzuführen. Ist dies aus Vertraulichkeitsgründen nicht möglich, ist es auf dem Beleg zu vermerken.	Ist umgesetzt. Es besteht eine Dokumentation (ETH-Rat 5.4) zum Beschaffungsmanagement. Die Ablage erfolgt wegen der Vertraulichkeit dezentral. Die Empfehlung kann abgeschrieben werden.

Empf.	Empfehlungstext	Umsetzungsstand Mai 2015
6	Die EFK ist der Ansicht, dass sich der Stab im Sinne des strategischen Controllings mit dem Thema „Optimierungen im Beschaffungswesen“ näher beschäftigen und sich aktiver in KoBE ETH+ (Koordinierte Beschaffung in ETH-Bereich) einbringen sollte.	Ein Vertreter des Stabs ETH-Rat hat Einsitz in KoBE ETH+. Aufgrund der Autonomie der Institutionen gibt es keine zentrale Beschaffung und keine Indikatoren für den Bereich. Die Empfehlung ist abzuschreiben. Diese wird in einem gewissen Sinne durch die neue Empfehlung "prüfen der Bildung eines Service-Centers" abgelöst.
7	Die IKS-Dokumentation im Bereich Finanzen ist auf die heutigen Prozesse abzustimmen und entsprechend zu referenzieren. Vorzugsweise werden Prozesse und Kontrollschritte im gleichen Dokument integriert (Vermeidung von Redundanzen).	In Überarbeitung; evtl. mit einer Abschlussprüfung weiterzuverfolgen.
8	Das Interne Audit des ETH-Bereichs sollte seine Prüftätigkeit auf die Bereiche des Stabes ausweiten. Die Einschränkung in der Verordnung zum Internen Audit ETH-Rat sollte aufgehoben werden.	Die rechtliche Grundlage (V des ETH-Rates über das Interne Audit des ETH-Bereichs, SR 414.121) ist zum Prüfungszeitpunkt unverändert. Art. 1 Abs. 3: Für die Finanzaufsicht über den ETH-Rat und seinen Stab ist das Interne Audit nicht zuständig. Diese Empfehlung wurde vom Auditausschuss abgelehnt. Das Prüfen des Stabes ETH-Rat wird als Aufgabe der EFK betrachtet. Die Empfehlung ist abzuschreiben.

7 Die EFK zieht ein positives Fazit, sieht aber Optimierungs- und Entwicklungspotenzial

Das Prüfergebnis zeigt, dass der ETH-Rat Kernaufgaben wie Strategiearbeit und Wahlgeschäfte erfolgreich bearbeitet. Dies hängt sicherlich auch mit der aktuellen Zusammensetzung des ETH-Rats zusammen, welche gemäss erhaltenen Auskünften ideal ist. Zudem sei das System „Führung des ETH-Bereichs“ eingespielt und austariert.

Die EFK stellt, zurückkommend auf die wenig konkret formulierten Kompetenzen des Rates im Rahmen seiner generellen Aufsicht, Handlungsbedarf fest. Das System „Führung des ETH-Bereichs“ muss für kritische Zeiten (personell weniger harmonische Besetzung des Rates, massive Einschränkungen in der Mittelzuteilung etc.) gefestigt werden. Eine bessere Kohärenz zwischen der generellen Aufsicht und der im Immobilienbereich ist notwendig.

Dies wird aber nicht ohne Anpassungen beim Eigner und den Institutionen möglich sein.

Für die EFK muss als Fernziel ein komplett eigenständiger ETH-Bereich, der mit dem Bund lediglich durch die strategischen Ziele und die global zugeteilten Mittel verbunden ist, angestrebt werden. Innerhalb des Bereiches sollten rein administrative Aufgaben zusammengefasst und vereinheitlicht werden. Die EFK ist der Überzeugung, dass eine solche Massnahme die Freiheit von Lehre und Forschung nicht einschränkt.

8 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 26. August 2015 statt. Teilgenommen haben

ETH-Rat / Stab ETH-Rat

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

EFK

- Herr Grégoire Demaurex, Mandatsleiter
- Herr Peter König, Revisionsleiter

Sie ergab weitgehende Übereinstimmung mit den Feststellungen und Beurteilungen der EFK. Ergänzungen und Korrekturen aus der Schlussbesprechung wurden in den vorliegenden Bericht übernommen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung dem ETH-Rat bzw. dem Eigner obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

ETH-Gesetz (SR 414.110)

Verordnung ETH-Bereich (SR 414.110.3)

Verordnung des ETH-Rates über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen Zürich und Lausanne (SR 414.110.37)

Verordnung des ETH-Rates über die Forschungsanstalten des ETH-Bereichs (SR 414.110.161)

Geschäftsordnung ETH-Rat (SR 414.110.2)

Reglement über die Ausschüsse des ETH-Rates (in SR nicht erfasst)

Verordnung über das Interne Audit des ETH-Bereichs (SR 414.121)

Personalverordnung ETH-Bereich (SR 172.220.113)

Weisungen des ETH-Rates betreffend Nebenbeschäftigung von Professorinnen und Professoren im ETH-Bereich (in SR nicht erfasst)

Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB, SR 172.010.21)

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV, SR 172.010.1)

Anhang 2: Verwendete Abkürzungen

BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BBJ	Bundesblatt
BFI	Bildung, Forschung und Innovation
BLO	Bau- und Liegenschaftsorgan
BR	Bundesrat
EAWAG	Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EMPA	Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
FTE	Full-Time-Equivalent
GS	Generalsekretariat
IA	Internal Audit
IKS	Internes Kontrollsystem
LA	Leistungsauftrag
LEIOMIZU	Leistungsorientierte Mittelzuteilung
PSI	Paul Scherrer Institut
RF GK	Räumliches und finanzielles Gesamtkonzept
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SR	Systematische Rechtssammlung des Schweizer Bundesrechts
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WSL	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft
WTT	Wissens- und Technologietransfer



Anhang 3: Abbildungen und Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Abbildungen:

- | | |
|-------------|--|
| Abbildung 1 | Der ETH-Bereich in den Regionen (Quelle ETH-Rat) |
| Abbildung 2 | Unterschiedliche Führungskompetenzen ETH-Rat (Quelle Stab ETH-Rat) |
| Abbildung 3 | Modell der Mittelzuteilung ETH-Bereich (Quelle Stab ETH-Rat) |

Priorisierung der Empfehlungen der EFK:

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrundeliegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. 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).