

Herr Hugo Bretscher
Generalsekretär der ETH Zürich
z.H. Schulleitungsmitgliedern der ETH
HG F54
Rämistrasse 101
8092 Zürich

Ombudsstelle ETH Zürich
Dr. Maryvonne Landolt
Prof. em. Dr. Wilfred F. van Gunsteren lic.iur.
HCI G237
Vladimir-Prelog-Weg 2
CH 8093 Zurich, Switzerland
phone +41-79-3210540
fax +41-44-6321039
internet wfvgn@ethz.ch

Zürich, 21. Februar 2016

Bericht über die Tätigkeit der Ombudsstelle der ETH für das Jahr 2015

1. Aufgaben und Art der Erledigung

Während unserer bis jetzt 18- bzw. 22-monatigen Tätigkeit als Ombudspersonen der ETH, in der sich etwa 200 Personen an uns in unserer Funktion als Ombudsperson gewandt haben, ist uns klar geworden, dass manche ETH Angehörige über die Funktion und Rolle einer Ombudsperson in einer Organisation im unklaren sind. Man sieht zum Beispiel als Hauptaufgabe der Ombudspersonen bei Konflikten zwischen zwei Parteien neutral und unabhängig zu vermitteln, de-eskalierend zu wirken und eine für beide Seiten annehmbare Lösung zu finden, wobei die Ombudspersonen keine Parteistellung beziehen dürfen. Weil dieses Bild nicht zutrifft, haben wir die Entstehungsgeschichte und die Entwicklung des Instituts Ombudsmann an Hand der wissenschaftlichen Literatur diesbezüglich studiert und möchten wir in den nächsten drei Paragraphen das Wesen des Instituts zusammenfassen.

Das Institut Ombudsmann oder „Ombudsmand“ im Schwedischen hat seinen Ursprung in Ereignisse im Schweden des 17. und 18. Jahrhunderts und hat sich seither weiterentwickelt und in anderen Ländern Europas etabliert. Am Anfang stand das Bedürfnis der Bevölkerung eines Landes nach Rechtssicherheit für den Einzelmenschen, weil Rechtssicherheit wesentlich ist für die Demokratie als Zusammenlebensform. Das Institut Ombudsmann enthält also ein Element von Demokratie, sowohl in repräsentativem als auch in geistigem Sinne. Der Ombudsmann hat, als Vertrauensperson des Volkes und grundsätzlich vom Volk gewählt, die Aufgabe, Autoritäten – auf Anregung von Bürgern oder ohne dies – zu überprüfen, an die Verantwortung der Gewalthaber gegenüber Bürgern zu appellieren, und durch seine Untersuchungen und Urteil zur Gewährleistung und Erstärkung der Rechtssicherheit der Bürger beizutragen. Er muss die Freiheiten und den Respekt für den Menschen verteidigen. Er hat das Recht Dokumente einzusehen, hat aber keine Weisungsbefugnisse, und kann nur an das Gewissen der Machthaber appellieren.

Die zentrale Funktion des Ombudsmannes beinhaltet, die Rechtssicherheit und das Gefühl von Rechtssicherheit der Bürger zu fördern und zu gewährleisten. Dazu muss der Ombudsmann eine grosse Unabhängigkeit besitzen und unabhängig arbeiten können. Die Ernennung eines Ombudsmannes sollte möglichst demokratisch geschehen und die persönliche Qualitäten eines Ombudsmannes sollten an sich schon eine Rechtssicherheitsgarantie bilden. Er sollte Probleme zunächst vom Gesichtspunkt des benachteiligten Menschen angehen. Seine Autorität basiert auf seine demokratisch gestützte Ernennung, seine Fähigkeiten und seinen Charakter.

Der Ombudsmann hat als Aufgabe sich mit Normen von Gut und Böse, von Rechtmässigkeit und Unrecht, von ordentlichem und unangemessenem Verwalten, von anständigem und inkorrektem amtlichen Vorgehen, von umsichtigem und unbedachtsamen Auftreten, von taktvollem und gespürlosem Gebaren zu beschäftigen, in Kurzem mit allen Faktoren, die die Gefühle des Rechtssicherheits des Einzelnen durch das Vorgehen von Vorgesetzten oder Gewalthabenden schädigen oder gefährden. Soweit eine Zusammenfassung der Literatur.

An der ETH sind diese Grundsätze festgelegt in Art. 15 der Organisationsverordnung der ETH Zürich. Die Ombudsstelle hat also eine Kontrollfunktion zur Qualitätssicherung administrativer und wissenschaftlicher Abläufe an der ETH. Sie ist in ihrem Vorgehen unabhängig von der ETH-Administration. Eine Ombudsperson ist beratend tätig und behandelt alle Informationen vertraulich. Vertraulichkeit wird nur durch Zustimmung der Ratsuchende aufgehoben und Vermittlungen und Kontakte zu administrativen Einheiten oder Personen finden nur auf spezifischen Wunsch der Ratsuchenden statt. Die Ombudsperson ist also kein Richter, ist kein Mediator, braucht nicht neutral zu sein, nicht zu vermitteln, nicht de-eskalierend zu wirken oder eine für alle Parteien annehmbare Lösung zu finden. Sie darf selber bestimmen, wie sie ihre Untersuchungen gestaltet. Sie kann nicht vermeiden zu urteilen und hat die Freiheit jegliche Empfehlungen auszusprechen, die in Zusammenhang mit ihrem Amt stehen. Bei Wahrnehmung von gesetzwidrigem, rechtswidrigem, unethischem oder unangemessenem Verhalten hat die Ombudsperson die Freiheit – und bei gravierenden Verstössen sogar vielleicht die Pflicht – solches den zuständigen Behörden zu melden. Es liegt dann im Ermessen der betroffenen Behörde, ob sie dieser Meldung nachgehen will oder sie unbeachtet lässt. Die Ombudsperson erwartet also keine Rückmeldung auf ihre Meldungen. Natürlicherweise wird die Ombudsperson bei ihr vorgelegten Problemen auch Parteien beraten und, wenn gewünscht und möglich, auch helfen.

Die Ombudspersonen wollen sich nicht in Verwaltungsgeschäfte der ETH einmischen, aber gemäss ihres Amtes lediglich auf Missstände und Unregelmässigkeiten in Bezug auf Gesetz, Recht, Ethik und Anstand hinweisen, und sie sind sich bewusst, dass solche Hinweise manchmal nicht goutiert werden.

Beide Ombudspersonen haben sich parallel und unabhängig voneinander mit den an sie gerichteten Anfragen beschäftigt, haben aber die erhaltenen Anfragen einander gemeldet um Doppelarbeit zu vorzukommen, haben schwierige Fälle mit einander besprochen und einander bei Ortsabwesenheiten vertreten.

Nach Erhalt einer Anfrage wird, wenn möglich, ein persönliches Gespräch arrangiert, entweder auf dem Höggerberg oder im Zentrum, um das Problem zu erörtern. Dabei geht es um ein Ohr und Trost bieten, um eine Erläuterung verschiedener Gesichtspunkte und eine Gewichtung verschiedener Erwägungen in Bezug auf das Problem, um ein Auflisten von Möglichkeiten zur Auflösung einer als problematisch, unethisch, unbillig oder als rechts- oder gesetzeswidrig erfahrenen Situation, und um Beratung und praktische Hilfestellung bei einer gewählten Vorgehensweise zur Lösung des Problems oder Konflikts.

Wenn eine Person die ETH verlässt wegen unangemessener, mobbing-ähnlicher Behandlung durch einen Vorgesetzten (z.B. Entziehung der Arbeitsmittel) oder wenn eine Person unrechtmässig, aber nicht gesetzwidrig gekündigt wird, hat sie das Problem einer Lücke im Curriculum Vitae oder eines weniger hilfreichen Empfehlungsschreiben oder Arbeitszeugnisses. In diesen Fällen können die Ombudspersonen aushelfen und ein Referenzschreiben verfassen, das die Unangemessenheit oder Unrechtmässigkeit beschreibt.

2. Übersicht der Anfragen in 2015

Im Berichtsjahr beanspruchten insgesamt 107 Personen die Dienste der Ombudsstelle (Landolt: 37, van Gunsteren: 70), wovon 50% Frauen (Landolt: 62%, van Gunsteren: 44%), gegenüber einem Total von 81 in 2014, 86 in 2013, 62 in 2012, 94 in 2011 und 82 in 2010. Die erste Kontaktaufnahme erfolgte meist per E-mail, weniger häufig per Telefon. Unter den Ratsuchenden waren 37 Doktorierende, 28 administrativ oder technisch tätige Mitarbeiter, 18 Post-docs und andere promovierten wissenschaftlich tätigen Mitarbeiter, 12 Studierende, 6 Professoren und 6 Sonstige. Die disziplinäre Herkunft der Ratsuchenden war breit gefächert. Anfragen kamen aus verschiedenen Departementen und Dienstleistungseinheiten und wurden häufig ausgelöst durch Konflikte mit Vorgesetzten. In vielen Fällen beschränkte sich die Beratung auf eine Besprechung. Andere Fälle aber beschäftigten uns über eine längere Zeitdauer und führten zu mehreren Besprechungen und Abklärungen. Meistens konnten wir die Ratsuchenden mit den relevanten Informationen und Überlegungen versehen und ihnen Empfehlungen geben, mit welchen sie Lösungen mit den jeweiligen Vorgesetzten selber anstreben konnten.

In den vergangenen Jahren konnten wir in zwei nicht unwichtigen Fällen keine Fortschritte zur Erhebung von Missstände herbeibringen und somit stellten wir uns die Frage, ob diese Missstände der Schulleitung zu überweisen waren. Nur wenn ein Missstand gravierend ist und dieser bei einem Fortdauern die ETH weiter belasten würde und sogar schaden könnte, möchten wir diesen der Schulleitung melden. Es geht dabei nicht um Geschichts- oder Konfliktaufarbeitung oder Schuldzuweisung, sondern um eine Meldung von grob-inkompetentem, rechtswidrigem oder wahrheitsuntreuem Verhalten und somit um eine Vorbereitung der Schulleitung auf ein ungelöstes, wiederkehrendes Problem. Solche Meldungen basieren auf mehrere Beobachtungen und betreffen nicht Konfliktlösung, aber Behebung von Missstände. In 2015 hat die Ombudsstelle zwei Missstände der Schulleitung gemeldet.

3. Problemfelder

Im grossen Ganzen gab es fünf Typen von Problemen:

1. Incompatibilité des humeurs zwischen Mitarbeiter und Vorgesetzte oder zwischen Kollegen.
2. Unrealistische Erwartungen von Studierenden, Doktorierenden oder Mitarbeitern.
3. Unterschiedliche wissenschaftliche, administrative, ethische oder sonstige Integrität zwischen Mitarbeiter und Professor oder zwischen Mitarbeiter und Vorgesetzte der zentralen Dienste. Unkenntnisse in Bezug auf Reglemente der ETH, des ETH-Rates und der Eidgenossenschaft.
4. Führungsinkompetenz des Vorgesetzten oder unanständige, ungeschickte, ungerechte oder gesetzeswidrige Behandlung von Mitarbeitern durch Vorgesetzte oder höhere Stellen.
5. Bevorzugen einer formellen Stellungnahme in Bezug auf einen Meinungsunterschied, einen Konflikt oder einen Gesuch, anstatt das Problem inhaltlich anzugehen. Eine rein formelle Stellungnahme verstösst manchmal gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip im Recht, wie es z.B. in Artikel 5 der Schweizerischen Bundesverfassung formuliert worden ist:

Art. 5 Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns

- 1 Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.
- 2 Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.
- 3 Staatliche Organe und Private handeln nach Treu und Glauben.
- 4 Bund und Kantone beachten das Völkerrecht.

Der Verfassungsauftrag der Verhältnismässigkeit einer Stellungnahme oder eines Entscheids kann grosszügige Interpretationen und Abweichungen von Reglementstexten erlauben, und bedeutet, dass Rechtsgleichheit differenzierte, einzelfallgerechte Lösungen beinhaltet.

Generell gab es manchmal erstaunliche Unkenntnis des Selbstverständnisses der ETH, d.h. der Ethik einer öffentlich-rechtlichen Bildungs- und Ausbildungsinstitution der Eidgenossenschaft, die mit Steuergeldern finanziert wird. Ein Doktorvater oder Doktormutter hat z.B. durch die Annahme der Funktion des Referenten die Verantwortung, Doktorierenden eine wissenschaftliche Bildung und Ausbildung zu ermöglichen und sie bei ihrer wissenschaftlichen Arbeit und Ausbildung zu unterstützen. Ein Doktorvater darf z. B. seine Zustimmung zur Einreichung der Doktorarbeit nicht mit doktoratsfremden Bedingungen verknüpfen.

4. Empfehlungen

Die Herausgabe von immer mehr Reglementen und Weisungen wird nicht empfohlen: Vertrauen und Austausch von Argumenten und Gegenargumenten bilden die Basis der Zusammenarbeit innerhalb der ETH, nicht Reglemente oder juristische Verfahren. Korrektes Vorgehen, nach Recht und Billigkeit, ohne Willkür, ethisch vertretbar, nach Treu und Glauben, mit Augenmass und mit einem Auge auf Erhalt der Qualität und Effizienz des Betriebs sollte in den Köpfen der Angehörigen der ETH verankert sein. Darauf sollten Angehörige der ETH, auf und zwischen allen Ebenen, einander ansprechen können.

Bei der Schulleitung und den Departementsvorstehern möchten wir, wie letztes Jahr, einige Fragen auf den Tisch legen:

1. Was ist zu tun, wenn die Grundsätze des Akademischen Betriebs einer von der Öffentlichkeit finanzierten Schule nicht eingehalten werden?
2. Was ist zu tun, wenn ein Vorgesetzter sich weigert das Gesetz einzuhalten?
3. Was ist zu tun, wenn ein Vorgesetzter zwar nicht gegen das Gesetz verstösst, aber Willkür walten lässt?
4. Was ist zu tun, wenn ein Vorgesetzter sich weigert inkompetentes oder rechtswidriges Vorgehen eines Mitarbeiters zu korrigieren?
5. Was ist zu tun mit einem Angestellten, der der Wahrheit nicht verpflichtet ist, z.B. bei einer Organisationseinheit wie dem Personaldienst, dem höchste Zuverlässigkeit abverlangt werden muss?

5. Schlussfolgerungen

Mit etwa 8000 Angestellten, 14000 Studierenden und 4000 Doktorierenden ist eine Zahl von 107 Ombudsfälle in einem Jahr für die ETH nicht beunruhigend. Die Ombudsstelle fungiert als Sicherheitsventil und kann somit Frustration und kostspielige Rechtsfälle zuvorkommen. Sie kann ihre Funktion nur erfolgreich ausüben, wenn sie auf die aufrichtige Mitwirkung aller Schulleitungsmitglieder, Professoren und Mitarbeiter in den Departementen und anderen Organisationseinheiten zählen kann.



Dr. Maryvonne Landolt



Prof. em. Wilfred F. van Gunsteren