



Urteil vom 9. Dezember 2019

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Laura Bucher.

Parteien

Prof. Dr. **A.** _____,
vertreten durch
Dr. iur. Adrian Strütt, Rechtsanwalt,
ettlersuter Rechtsanwälte,
Klausstrasse 43, Postfach 3062, 8034 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

**Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
(ETH Zürich),**
Rämistrasse 101, 8092 Zürich ETH-Zentrum,
Beschwerdegegnerin,

ETH Beschwerdekommision,
Effingerstrasse 6a, Postfach, 3001 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Kostenübernahme für Teilnahme an
Administrativuntersuchung.

Sachverhalt:**A.**

A._____ ist Professorin am Institut für Quantenelektronik des Departements Physik der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich (ETHZ). Seit Dezember 2017 war am ehemaligen Institut für Astronomie des Departements Physik der ETHZ eine Administrativuntersuchung gegen die Professorin B._____ im Gange. Am 7. März 2018 ersuchte A._____ die ETHZ um Kostenübernahme für einen externen Rechtsvertreter im Zusammenhang mit dieser Administrativuntersuchung. Am 17. April 2018 reichte A._____ eine Honorarnote in der Höhe von Fr. 9'305.25 ein.

B.

Mit Verfügung vom 24. August 2018 lehnte die ETHZ das Gesuch von A._____ ab und sprach ihr gleichzeitig aus Mitteln der Spezialführungsreserve einen Beitrag von Fr. 2'000.- an die im Zusammenhang mit der Administrativuntersuchung bei ihr angefallenen Honorarkosten bzw. Anwaltskosten zu. Gegen diese Verfügung reichte A._____ am 24. September 2018 Beschwerde bei der ETH-Beschwerdekommision ein.

C.

Mit Entscheid vom 5. März 2019 wies die ETH-Beschwerdekommision die Beschwerde von A._____ ab. Es gäbe keine gesetzliche Grundlage für die Bezahlung der Honorarkosten. Da sich A._____ aus eigenem Willen anerkennen habe und nicht zu einer persönlichen Befragung im Rahmen der Administrativuntersuchung eingeladen worden sei, sei eine reduzierte Beteiligung an den Anwaltskosten gestützt auf die Fürsorgepflicht der Arbeitgeberin gerechtfertigt.

D.

Gegen diesen Entscheid erhebt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 6. Mai 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, der Entscheid der ETH-Beschwerdekommision (nachfolgend: Vorinstanz) sei aufzuheben und die ETH-Zürich (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) sei zu verpflichten, ihr die Anwaltskosten von Fr. 9'305.25 zu vergüten. Eventualiter sei der Entscheid aufzuheben und die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, ihr die Anwaltskosten im Umfang von Fr. 3'500.- zu vergüten. Zur Begründung bringt sie vor, entgegen der Auffassung der Vorinstanz sei die Professorenverordnung anwendbar, welche eine Vergütung vorsehe. Eine Vergütung sei auch gestützt auf die Fürsorgepflicht der Arbeitgeberin geboten. Es spiele keine Rolle, ob die Beschwerdeführerin

zu einer Befragung aufgeboten worden sei oder nicht. Sie habe einen wesentlichen Teil zur Wahrheitsfindung beigetragen. Wenn Whistleblower keine wirksame Rechtsberatung und Vertretung in Anspruch nehmen könnten, sei zu befürchten, dass Missstände künftig nicht gemeldet und aufgeklärt würden.

E.

Mit Beschwerdeantwort vom 17. Mai 2019 beantragt die Beschwerdegegnerin unter Verweis auf ihre Verfügung, die Beschwerde sei abzuweisen. In ihrer Vernehmlassung vom 22. Mai 2019 verweist die Vorinstanz ebenfalls auf den angefochtenen Entscheid und beantragt Abweisung der Beschwerde. In ihren Schlussbemerkungen vom 6. Juni 2019 äussert sich die Beschwerdeführerin zu den Vorbringen der Verfahrensbeteiligten.

F.

Auf die weiteren Ausführungen der Beteiligten und die sich bei den Akten befindenden Unterlagen wird – soweit entscheidrelevant – in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gegen Verfügungen des ETH-Rates und Entscheide der ETH-Beschwerdekommision kann gemäss Art. 35 Abs. 2 der Verordnung des ETH-Rates über die Professorinnen und Professoren der Eidgenössischen Technischen Hochschulen vom 18. September 2003 (SR 172.220.113.40, Professorenverordnung ETH) sowie Art. 62 Abs. 2 der Verordnung des ETH-Rates über das Personal im Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (SR 172.220.113, PVO-ETH) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht geführt werden. Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

Das Verfahren richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz, SR 414.110) oder das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG; SR 173.32) nichts anderes bestimmen (Art. 37 Abs. 1 ETH-Gesetz und Art. 37 VGG).

1.2 Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (vgl. Art. 49 VwVG).

3.

3.1 Die Arbeitsverhältnisse von Professorinnen und Professoren der ETH richten sich nach dem BPG (vgl. Art. 17 Abs. 2 ETH-Gesetz), der Professorenverordnung ETH (vgl. Art. 1 Abs. 1 Professorenverordnung ETH) und – soweit in der Professorenverordnung ETH darauf verwiesen wird – der PVO ETH (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} PVO ETH e contrario).

3.2 Gemäss Art. 36 Professorenverordnung ETH finden bei Verletzung arbeitsrechtlicher Pflichten die Art. 58-58b PVO ETH Anwendung. Soll abgeklärt werden, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert, so führt die zuständige Stelle eine Administrativuntersuchung durch, wobei die Art. 27a-27j RVOV sinngemäss anwendbar sind (Art. 58 PVO ETH).

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin verlangt von der Beschwerdegegnerin gestützt auf die Professorenverordnung der ETH den Ersatz der ihr durch den Beizug eines Rechtsanwalts für die Vorbereitung und Begleitung bei der Anhörung in der Administrativuntersuchung entstandenen Kosten. Gemäss Art. 22 Abs. 1 Professorenverordnung ETH vergütet die ETH Professorinnen und Professoren, die infolge der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit in ein Zivil-, Verwaltungs- oder Strafverfahren verwickelt werden oder ein solches berechtigterweise anstrengen, die Verfahrens- und Partei-

kosten. Voraussetzung hierzu ist, dass ein Interesse der ETH an der Prozessführung besteht oder die Professorin oder der Professor weder absichtlich noch grobfahrlässig gehandelt hat.

4.2 Die Vorinstanz wie die Beschwerdegegnerin machen hingegen geltend, die Administrativuntersuchung sei ein Instrument der verwaltungsin-
ternen Dienstaufsicht, im Aussenverhältnis stelle sie ein aufsichtsrechtliches Verfahren dar. Es handle sich somit um kein selbständiges Verwaltungsverfahren, weshalb es auch keine Parteien oder Parteirechte gäbe. Weil gestützt auf die Professorenverordnung nur Parteikosten erstattet werden könnten, sei die Vergütung von Verfahrens- und Parteikosten nur bei Verwaltungsbeschwerde- und gerichtlichen Verfahren möglich.

Zudem habe die Beschwerdeführerin aus vertretbaren Gründen nicht zum Kreis der vom Untersuchungsführer zur Befragung eingeladenen Personen gehört. Sie habe den Untersuchungsführer von sich aus kontaktiert, um ein Gespräch gebeten und dafür auf privater Basis einen Rechtsvertreter mandatiert. Sie sei somit nicht im Sinne von Art. 27h RVOV in die Administrativuntersuchung einbezogen gewesen. Folglich habe sie keinen Rechtsanspruch auf einen Kostenbeitrag oder gar die Übernahme der gesamten Honorarkosten.

4.3 Der in Art. 29 Abs. 2 BV garantierte und im VwVG konkretisierte Anspruch auf rechtliches Gehörs dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Er umfasst alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann. Dazu zählen insbesondere das Recht, sich vor Erlass eines Entscheids zur Sache zu äussern, das Recht, erhebliche Beweise beizubringen und das Recht, Einsicht in die Akten zu nehmen. Weiter gehören dazu das Recht, über sämtliche entscheiderelevanten Vorgänge und Grundlagen informiert zu werden, das Recht auf Vertretung und Verbeiständung und das Recht auf Begründung (vgl. zum Ganzen etwa BGE 140 I 99 E. 3.4; 135 II 286 E. 5.1; Urteil des BVGer A-3423/2016 vom 26. April 2017 E. 4.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 1001 ff., insbes. Rz. 1037). Aus Art. 29 Abs. 2 BV lässt sich hingegen kein Recht auf Ausrichtung einer Parteientschädigung oder auf Entschädigung eines Rechtsvertreters bei Obsiegen ableiten (BERNHARD WALDMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar BV, Art. 29 Rz. 58; GEROLD STEINMANN, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar BV, 3. Aufl. 2014, Art. 29 Rz. 58, je m.w.H.).

4.4

4.4.1 Die Administrativuntersuchung ist ein Instrument der Verwaltungsaufsicht, mit der in der Regel eine von der kontrollierten Verwaltungseinheit unabhängige Instanz abklärt, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert (Art. 27a Abs. 1 i.V.m. Art 25 Abs. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [SR 172.010.1, RVOV]). Letztlich bezweckt die Administrativuntersuchung, die Funktionsfähigkeit und die Integrität der Verwaltung sicherzustellen oder wiederherzustellen (vgl. BERNHARD RÜDY, Administrativuntersuchung und ihre dienstrechtlichen Konsequenzen, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht [SVVOR], Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2012, S. 120; DAVID CHAKSAD, Die verwaltungsrechtliche Aufsichtsanzeige, ZStöR Band/Nr. 241, 2015, S. 150). Für die Bundesverwaltung ist die Administrativuntersuchung in Art. 27a ff. RVOV näher geregelt. Anders als das Verwaltungsverfahren nach Art. 1 Abs. 1 VwVG wird es nicht durch eine anfechtbare Verfügung, sondern durch einen Bericht abgeschlossen. Darin legt das Untersuchungsorgan der anordnenden Stelle den Ablauf sowie die Ergebnisse der Untersuchung dar und präsentiert Vorschläge für das weitere Vorgehen. Auch die Durchführung ist spezifisch geregelt, lehnt sich aber an das VwVG an (vgl. Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 5.2.2).

4.4.2 Nach Art. 27a Abs. 2 RVOV richtet sich die Administrativuntersuchung nicht gegen bestimmte Personen. Zudem bleiben die Disziplinaruntersuchung nach Art. 98 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) sowie strafrechtliche Verfahren vorbehalten. Allerdings können die Ergebnisse einer Administrativuntersuchung Anlass für die Einleitung anderer, insbesondere personalrechtlicher Verfahren geben (Art. 27j Abs. 5 RVOV). Diese auf Tradition beruhende Differenzierung zwischen Administrativ- und Disziplinaruntersuchung entspricht nicht der Rechtswirklichkeit. Sehr oft geht es bei Administrativuntersuchungen nicht um die reine Abklärung von allgemeinen oder organisatorischen Sachverhalten, sondern auch um die Klärung, wer für Missstände und Fehlverhalten verantwortlich ist. Die Lehre stellt sich hinter diese Praxis. Auch in Administrativuntersuchungen sei das disziplinarische und/oder strafrechtliche Verhalten einzelner Personen der Verwaltung und deren Haftung und Verantwortlichkeit zu klären (vgl. Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 5.2.3 m.H.; zum Ganzen Urteil des BVGer A-7102/2017 vom 27. August 2019 E. 5.8.1).

4.4.3 In der Administrativuntersuchung bedient sich das Untersuchungsorgan zur Feststellung des Sachverhalts der Beweismittel nach Art. 12 VwVG, wobei jedoch keine Zeugeneinvernahme stattfindet (Art. 27g Abs. 1 RVOV). Zu den Beweismitteln nach Art. 12 VwVG gehören nebst Urkunden u.a. auch Auskünfte von Parteien oder Drittpersonen. Was die Mitwirkungsrechte anbelangt, so bestimmt Art. 27g Abs. 4 RVOV mit Verweis auf Art. 26-28 VwVG, dass die in die Administrativuntersuchung einbezogenen Behörden und Personen Gelegenheit haben, alle Akten, die sie betreffen, einzusehen und dazu Stellung zu nehmen. Darüber hinaus haben sie Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 27g Abs. 5 RVOV mit Verweis auf Art. 29-33 VwVG). Selbige Stellen und Personen sind zudem über das Ergebnis der Untersuchung zu informieren (Art. 27j Abs. 3 RVOV; zum Ganzen Urteil des BVGer A-7102/2017 vom 27. August 2019 E. 5.3.2).

Die RVOV sieht – zumindest nach ihrem Wortlaut – einen Anspruch auf rechtliches Gehör und auf Vertretung und Verbeiständung nur für "die in die Administrativuntersuchung einbezogenen (Behörden und) Personen" vor (vgl. Art. 27g Abs. 4 und 5 RVOV, Art. 27h Abs. 1 RVOV). Welche Personen in die Untersuchung einzubeziehen sind, gibt die RVOV hingegen nicht explizit vor und verweist lediglich auf Art. 12 VwVG (vgl. Art. 27g Abs. 1 RVOV). In ähnlicher Weise hält auch das Bundesamt für Justiz in seinem Gutachten vom 19. Dezember 2002 zuhanden der Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen fest, dass es für die seriöse Abklärung des Sachverhalts in einer Administrativuntersuchung unumgänglich sei, dass von allen Vorbringen Kenntnis genommen werde, die zur Beurteilung beitragen könnten; widerstreitende oder "unbequeme" Aussagen dürften daher nicht einfach ignoriert werden (VPB 2003 Nr. 100 S. 985 ff., S. 1003; vgl. Urteil des BVGer A-6908/2017 vom 27. August 2019 E. 5.4).

4.4.4 Im vorliegenden Fall gehörte die Beschwerdeführerin ursprünglich nicht zum Kreis der Personen, die vom Untersuchungsführer zu einer Befragung im Rahmen der eingeleiteten Administrativuntersuchung eingeladen wurden. Mit E-Mail vom 7. März 2018 wendete sich die Beschwerdeführerin an den Untersuchungsführer und teilte ihm mit, dass sie wichtige und für den Fall relevante Informationen habe, die sie innerhalb der Untersuchung mitteilen möchte. Am 8. März 2018 antwortete der Untersuchungsführer, dass er dazu gerne mehr erfahren würde. Am 27. März 2018 fand schliesslich ein Gespräch zwischen der Beschwerdeführerin und dem Untersuchungsführer statt. Das heisst, auch wenn die Beschwerdeführerin ursprünglich nicht in die Administrativuntersuchung einbezogen war, wurde sie später tatsächlich befragt und ihre Aussage floss mindestens indirekt in

den Bericht über die Administrativuntersuchung ein. Wenn die Beschwerdeführerin nichts zur Klärung des Sachverhalts hätte beitragen können, wäre sie kaum rund zwei Stunden lang befragt worden. Der Untersuchungsgegenstand war sehr weit gefasst, er umfasste – unter Betrachtung der gesamten Umstände, die ein allfälliges Fehlverhalten ermöglicht oder begünstigt haben könnten – die Klärung der Vorwürfe, die gegen ein Mitglied des Lehrkörpers am vormaligen Institut für Astronomie von ehemaligen und gegenwärtigen Mitarbeitern erhoben worden sind (Dr. Markus Rüssli, Bericht über die Administrativuntersuchung in Sachen ehemaliges Institut für Astronomie des D-PHYS an der ETH Zürich vom 3. Oktober 2018, anonymisierte Fassung [nachfolgend: Schlussbericht], S. 5 f.). Dieser Untersuchungsgegenstand schliesst eine Befragung der Beschwerdeführerin, die als einzige Frau neben der Hauptperson mit ihr zwar nicht im gleichen Institut, aber am gleichen Departement gearbeitet hat erstens nicht aus und erfordert es zweitens sogar, dass auch Personen, die nicht direkt in die Vorwürfe involviert waren, befragt werden. Nur mit einem solchen Vorgehen konnten die gesamten Umstände, die mit einem allfälligen Fehlverhalten in Zusammenhang stehen, ermittelt werden. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zudem festhält, haben die Ausführungen der Beschwerdeführerin allenfalls auch einen weiteren Blickwinkel auf die zu untersuchende Angelegenheit ermöglicht. Dies wird von der Beschwerdegegnerin nicht bestritten. Daraus folgt, dass die Beschwerdeführerin unter diesen Umständen und infolge der tatsächlich durchgeführten Befragung als in die Administrativuntersuchung einbezogen im Sinne von Art. 27h Abs. 1 RVOV zu gelten hat. Gestützt auf Art. 27h Abs. 1 RVOV hatte sie folglich das Recht, sich vertreten und verbeiständen zu lassen (vgl. Art. 29 Abs. 2 BV, vgl. dazu auch Gutachten des Bundesamts für Justiz vom 19. Dezember 2002, wonach Regelungen, die dem Schutz der verfassungsmässigen Rechte der Betroffenen dienen, und die nicht spezifisch auf die Vorbereitung und den Erlass einer Verfügung ausgerichtet sind, auch in einer Administrativuntersuchung einzuhalten sind. Darunter falle auch Art. 11 VwVG, der einer Partei auf jeder Stufe des Verfahrens das Recht zugesteht, sich vertreten oder verbeiständen zu lassen. Angestellten des Bundes, die dem mit der Administrativuntersuchung Beauftragten zur Auskunft über ihrer Tätigkeit verpflichtet sind, dürfe die fachliche oder rechtliche Beratung oder Verbeiständung folglich nicht verweigert werden. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf eine Selbstbelastung z.B. für ein späteres Disziplinar- oder Strafverfahren und weil heikle Abgrenzungsprobleme entstehen können. VPB 2003 [76] Nr. 100 S. 985 ff., S. 1002 mit Hinweisen; vgl. zum Ganzen auch Urteil des BVGer A-6908/2017 vom 27. August 2019 E. 5.7-5.11).

4.5 Der Anspruch der Beschwerdeführerin, sich in der durchgeführten Administrativuntersuchung vertreten und verbeiständen zu lassen, ist damit unabhängig davon, ob sie auf Aufforderung oder auf eigenen Anstoss hin in die Untersuchung einbezogen wurde, zu bejahen. Es stellt sich nun jedoch die Frage, ob die Beschwerdeführerin auch einen Anspruch auf die Rückerstattung der ihr dadurch entstandenen Kosten hat, bzw. ob die in Art. 22 Abs. 1 Professorenverordnung ETH vorgesehene Kostenerstattung auch für den Fall einer Administrativuntersuchung anwendbar ist.

4.6

4.6.1 Nach dem Wortlaut von Art. 22 Professorenverordnung ETH beschränkt sich die Vergütung von Verfahrens- und Parteikosten auf Fälle, in denen Professoren in ein Zivil-, Verwaltungs- oder Strafverfahren verwickelt wurden (so auch Art. 48 PVO-ETH für die übrigen Mitarbeitenden der ETH; vgl. für das Bundespersonal Art. 77 BPV, wo nach dem Wortlaut die Vergütung der Kosten bei Zivil- und Strafverfahren vorgesehen ist, das Verwaltungsverfahren jedoch auch umfasst sein soll, vgl. PETER HÄNNI, Personalrecht des Bundes, 3. Aufl. 2017, Rz. 190 und ferner Urteil des BVGer A-6529/2015 vom 14. Januar 2016 E. 3).

4.6.2 Die Administrativuntersuchung ist wie erwähnt ein Instrument der Verwaltungskontrolle bzw. der Dienstaufsicht (vgl. oben E. 4.4.1). Als verwaltungsinternes aufsichtsrechtliches Verfahren ist die Administrativuntersuchung kein unmittelbar auf das VwVG abgestütztes Verfahren, auch wenn die Verfahrensgrundsätze des VwVG mindestens teilweise eingehalten werden bzw. einzuhalten sind (vgl. dazu oben E. 4.4.4; VPB 2003 [76] Nr. 100 S. 985 ff., S. 1004). Eine Administrativuntersuchung hat im Gegensatz zu Gerichts- oder Verwaltungsverfahren keine direkte rechtliche Wirkung, sie kann in keinem Fall unmittelbar die autoritative und einseitige Feststellung von Rechten und Pflichten einzelner Personen zum Inhalt haben (RENÉ BACHER, Erfahrungen und generelle Lehren zu Auftrag und Organisation von Administrativuntersuchungen, in: Ehrenzeller/Schweizer [Hrsg.], Administrativuntersuchung in der öffentlichen Verwaltung und in privaten Grossunternehmen, S. 25 ff., S. 35; DERS., Grundsatzfragen der Administrativuntersuchungen, in: Ehrenzeller [Hrsg.], Administrativuntersuchungen in der öffentlichen Verwaltung, S. 1 ff., S. 11; Urteil des BVGer A-6805/2009 vom 9. September 2010 E. 2.3.1). Betroffene Personen gelten in einem Administrativverfahren als Auskunftspersonen. Weil es keine Parteien gibt, haben diese keine Parteistellung und können auch keine Par-

teirechte geltend machen (UHLMANN/BUKOVAC, Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen, Gutachten zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 15. Mai 2019, Rz. 34 und Rz. 52). Deshalb ist auch nicht vorgesehen, dass in Administrativuntersuchungen eine Parteient-schädigung ausgerichtet wird (RÜDY, a.a.O., S. 131; ANDREAS JOST, Ver-tretung von Betroffenen in Administrativuntersuchungen, in: Ehrenzeller/Schweizer, a.a.O., S. 81 ff., S. 87; UHLMANN/BUKOVAC, a.a.O., Rz. 90).

4.6.3 Die Administrativuntersuchung stellt folglich kein Verwaltungsverfahren dar und gilt nicht als gerichtliches Verfahren (UHLMANN/BUKOVAC, a.a.O., Rz. 34 mit Hinweisen; VPB 2003 [76] Nr. 100 S. 985 ff., S. 1007 und S. 1018). Damit fällt die im vorliegenden Fall durchgeführte Administra-tivuntersuchung nicht unter den Begriff des Zivil-, Verwaltungs- oder Straf-verfahrens gemäss Art. 22 Professorenverordnung ETH.

4.7 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz zu Recht zum Schluss gekommen sind, Art. 22 Professorenver-ordnung ETH sei auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar. Die Bes-cherweführerin hat damit gestützt auf Art. 22 Professorenverordnung ETH keinen Anspruch auf die Vergütung ihrer Kosten für die Vertretung.

Die Beschwerdegegnerin hat jedoch entschieden, dass aus Gründen der arbeitgeberischen Fürsorgepflicht eine Beteiligung der ETH Zürich an den Honorarkosten im Sinne von Art. 27h Abs. 1 RVOV in einem beschränkten Umfang möglich sei. Auch die Vorinstanz kommt zum gleichen Schluss. Nachdem die mindestens teilweise Übernahme der Kosten für die Rechts-vertretung für das Administrativverfahren gestützt auf die arbeitgeberische Fürsorgepflicht vorliegend zurecht unbestritten ist (vgl. UHLMANN/BUKOVAC, a.a.O., Rz. 90 f. m.w.H.; JOST, a.a.O., S. 87), bleibt nachfolgend über die Höhe der zu vergütenden Entschädigung zu befinden.

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin beantragt, die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, ihr die gesamten Anwaltskosten von Fr. 9'305.25 zu bezahlen. Eventualiter beantragt sie eine Vergütung von Fr. 3'500.-. Sie macht gel-tend, sie habe mit ihrer Befragung den Blickwinkel der Untersuchung er-weitern und darauf aufmerksam machen wollen, dass an der ETHZ struk-turelle Probleme bestehen würden. Da sie sich bezüglich ihrer Aussagen habe absichern und auch gegen Vorwürfe an ihrer Person schützen wollen, sei der Beizug eines Rechtsanwalts nötig gewesen. Dass ihre Hinweise im

Bericht keine Beachtung gefunden hätten, ändere daran nichts. Sie sei auf anwaltschaftliche Begleitung angewiesen gewesen, um kritische Äusserungen abgeben zu können, ohne sich selbst dem Risiko personalrechtlicher Massnahmen oder sogar strafrechtlicher Verfolgung auszusetzen. Es dürfe bei der Höhe der Entschädigung keine Rolle spielen, ob sie zur Befragung aufgeboten worden sei oder nicht. Die umfassende Beratung und Vertretung erfordere den geltend gemachten Aufwand. Gegen sie sei ein personalrechtliches Verfahren eingeleitet worden, die Beschwerdegegnerin habe sich im Verfahren vor der Vorinstanz despektierlich gegen sie geäussert und sie müsse sich auch im Verfahren der kürzlich eröffneten Administrativuntersuchung gegen die von ihr erhobenen Vorwürfe zur Wehr setzen. Die geltend gemachten Kosten seien damit ausgewiesen.

5.2 Die Vorinstanz hält im angefochtenen Entscheid fest, es liege im Ermessen der Beschwerdegegnerin, im welchem Umfang sie sich gestützt auf ihre Fürsorgepflicht an den Anwaltskosten beteilige. Da die Beschwerdeführerin nicht zu einer Befragung eingeladen worden sei, sondern sich aus eigenem Willen anerbote, rechtfertige es sich, ihr im Gegensatz zu den vom Untersuchungsführer eingeladenen Personen Fr. 1'500.- weniger, also Fr. 2'000.-, zu bezahlen.

In ihrer Verfügung hält die Beschwerdegegnerin fest, es bestehe kein Rechtsanspruch auf die Übernahme der gesamten Honorarkosten, weil die Beschwerdeführerin nicht in die Untersuchung einbezogen worden sei. Die Beschwerdegegnerin bestreitet, dass gegen die Beschwerdeführerin ein personalrechtliches Verfahren eingeleitet worden sei, sie sei lediglich ermahnt worden. Die Vergütung der Kosten bemesse sich nicht nach Aufwand, sondern nach einem von der Beschwerdegegnerin als vertretbar beurteilten Aufwand. Steuergelder dürften nicht für objektiv nicht nachvollziehbare anwaltliche Bedürfnisse von Mitarbeitenden eingesetzt werden. Die Beschwerdeführerin sei keine Whistleblowerin, sondern habe ihre Vorwürfe in den Medien ausgebreitet.

5.3 Die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Kosten gemäss Honorarnote vom 12. April 2018 betreffen einen Aufwand von insgesamt 27 Stunden. Davon entfallen im Wesentlichen rund vier Stunden auf die Begleitung der Beschwerdeführerin zur Befragung vom 27. März 2018 und die Bearbeitung des Befragungsprotokolls sowie insgesamt rund 14 Stunden auf die Ausarbeitung einer vorgängigen Stellungnahme zu Händen des

Untersuchungsführers mit entsprechenden Abklärungen und Aktenstudium. Die restlichen neun Stunden betreffen Aktenstudium und Besprechungen mit der Beschwerdeführerin.

5.4 Aus der Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 24. August 2018 geht hervor, dass sich die Beschwerdegegnerin gegenüber den weiteren von der Untersuchung betroffenen Personen, die zu einer Befragung eingeladen wurden, bereit erklärt hat, Anwaltshonorare in der Höhe von maximal Fr. 3'500.- zu übernehmen. Die Ungleichbehandlung gegenüber der Beschwerdeführerin, welcher lediglich Fr. 2'000.- zugesprochen wurden, lässt sich im vorliegenden Fall nicht sachlich rechtfertigen. Wie ausgeführt, hat die Beschwerdeführerin aufgrund der durchgeführten Befragung und ihrem Beitrag zur Administrativuntersuchung als Einbezogene zu gelten wie alle anderen Befragten auch (vgl. E. 4.4.4), dies ungeachtet der Tatsache, dass sie sich beim Untersuchungsführer für eine Befragung gemeldet hat und in einem ersten Schritt nicht von ihm aufgeboten wurde. Im weiteren Gang des Administrativverfahrens unterschied sich die Stellung der Beschwerdeführerin nicht mehr von derjenigen der übrigen Befragten. Deshalb darf ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die Notwendigkeit des Bezugs eines Vertreters bei ihr ebenso gegeben war wie bei den übrigen Befragten, bei denen die Notwendigkeit bejaht wurde, ansonsten man ihnen keine Beiträge zugesprochen hätte.

Es ist gerade auch mit Blick auf den Anspruch auf rechtliches Gehör (vgl. dazu oben E. 4.4.3) legitim, dass die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit dem Administrativverfahren einen Rechtsanwalt bezog und sich durch ihn an die Befragung begleiten liess. Hingegen ist es mindestens fraglich, ob die durch den Rechtsanwalt verfasste schriftliche Stellungnahme, welche dem Untersuchungsführer vor der Befragung zugestellt wurde und die gemäss Befragungsprotokoll im Wesentlichen das enthielt, was die Beschwerdeführerin später im Beisein ihres Rechtsanwalts bei der Befragung durch den Untersuchungsführer persönlich ausführte, als notwendiger oder verhältnismässiger Aufwand im Sinne von Art. 64 Abs. 1 VwVG, der vorliegend analog anzuwenden ist, bezeichnet werden kann.

Unter Beachtung aller Umstände ist der Beschwerdeführerin deshalb gleich wie den anderen in der Administrativuntersuchung Befragten gestützt auf die Treuepflicht der Arbeitgeberin ein Pauschalbeitrag an die Kosten für einen Rechtsvertreter in der Höhe von Fr. 3'500.- zuzusprechen.

5.5 Bei diesem Ergebnis ist die Beschwerde im Hauptpunkt abzuweisen und im Eventualpunkt gutzuheissen.

6.

6.1 Das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist in personalrechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich kostenlos (Art. 17 Abs. 2 ETH-Gesetz i.V.m. Art. 34 Abs. 2 BPG). Verfahrenskosten sind demnach keine zu erheben.

6.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf ihr Begehren hin eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese umfassen die Kosten der Vertretung sowie allfällig weitere Auslagen der Partei (Art. 8 Abs. 1 VGKE). Obsiegt die Partei nur teilweise, so ist die Parteientschädigung entsprechend zu kürzen (Art. 7 Abs. 2 VGKE).

Die Beschwerdeführerin hat keine Kostennote eingereicht. Das Bundesverwaltungsgericht setzt die Parteientschädigung somit von Amtes wegen aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Unter Berücksichtigung des Verfahrensausgangs, bei der die Beschwerde im Hauptpunkt abgewiesen wird, erscheint eine um die Hälfte reduzierte Parteientschädigung von Fr. 1'500.- als angemessen. Diese wird der durch den internen Rechtsdienst vertretenen Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegt (Art. 64 Abs. 2 VwVG), die ihrerseits wie die Vorinstanz keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung hat (vgl. Art. 9 Abs. 2 VGKE, Art. 7 Abs. 3 VGKE).

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

1.1 Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen.

1.2 Der Entscheid der Vorinstanz vom 5. März 2019 wird aufgehoben.

1.3 Dispositiv-Ziffer 2 der Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 24. August 2018 wird bezüglich der Höhe des zuzusprechenden Beitrags aufgehoben. Die Beschwerdegegnerin wird angewiesen, der Beschwerdeführerin einen Beitrag von Fr. 3'500.- an die im Zusammenhang mit der Administrativuntersuchung betreffend das ehemalige Institut für Astronomie am D-PHYS bei ihr angefallenen Anwaltskosten zu bezahlen.

1.4 Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.- zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 3718; Einschreiben)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Kathrin Dietrich

Laura Bucher

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: