

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 16. Dezember 2009

1973. Finanzreglement der Universität Zürich; Neuerlass (Genehmigung)

A. Ausgangslage

Gemäss §44 Abs. 1 des Gesetzes über die Universität vom 15. März 1998 (UniG, LS 415.11) gilt für die Haushaltsführung der Universität grundsätzlich das kantonale Finanzhaushaltsrecht. Um den universitären Verhältnissen Rechnung zu tragen, erlässt der Universitätsrat ein Finanzreglement, das vom kantonalen Finanzhaushaltsrecht abweichen kann, soweit es die universitären Verhältnisse erfordern (§44 Abs. 2 UniG). Das Finanzreglement ist durch den Regierungsrat zu genehmigen (§26 Abs. 3 Ziffer 2 UniG).

Das geltende Finanzreglement der Universität Zürich vom 30. Oktober 2000 (LS 415.112) wurde vor dem Hintergrund der Verselbstständigung und der Einführung des Globalbudgets erarbeitet. Es trug diesen Umständen Rechnung, wies jedoch, wie dessen Anwendung in der Praxis zeigte, einige Unklarheiten und vereinzelt Lücken auf. Die kantonale Finanzkontrolle hat in verschiedenen Revisionsberichten auf entsprechende Mängel hingewiesen.

Im Weiteren ergibt sich ein Änderungsbedarf aus dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611), das mit neuen Bestimmungen vorab zur Planung und Berichterstattung sowie zur Gewinnverwendung bzw. Verlustdeckung die Universität direkt betrifft. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang §50 der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (FCV, LS 611.2). Demnach weisen selbstständige Anstalten wie die Universität die Finanzen aller Geschäftsfälle im KEF gesamthaft und den Staatsbeitrag als Teil des Ertrags gesondert aus (Abs. 2), und sie legen dem Kantonsrat mit dem Geschäftsbericht einen Antrag zur Verwendung des Gewinns oder zur Deckung des Verlustes vor (Abs. 3).

Das Finanzreglement wird deshalb insbesondere in den Bereichen «Einnahmen» und «Gewinnverwendung» bzw. «Verlustdeckung» materiell geändert. Weil das Reglement zugleich neu gegliedert wird, ist es, auch wenn verschiedene Bestimmungen weitgehend unverändert übernommen werden, neu zu erlassen.

Das neue Finanzreglement wurde durch den Universitätsrat bei der Finanzdirektion und der Finanzkontrolle in Vernehmlassung gegeben. Deren Anregungen und Einwände wurden im Rahmen der Beschlussfassung durch den Universitätsrat weitgehend berücksichtigt.

B. Die Bestimmungen im Einzelnen

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen (§§ 1–3)

Die §§ 1–3 entsprechen weitgehend den bisherigen Regelungen. Der bisherige Vorbehalt im Zusammenhang mit der Medizinischen Fakultät wurde weggelassen, weil auch in diesem Bereich das kantonale Finanzhaushaltsrecht zur Anwendung kommt.

2. Abschnitt: Rechnungswesen (§§ 4–9)

Die Bestimmungen dieses Abschnitts wurden redaktionell überarbeitet und präzisiert; sie entsprechen materiell den bisherigen Regelungen. Die Aktivierungsgrenze für Investitionen liegt wie bisher bei Fr. 10 000 (Abs. 2). Diese Regelung hat sich im Hochschulkontext bewährt. Die ETH und die Universität Bern verfügen über dieselbe Regelung. Bei der Organisation der Kostenrechnung wird sich die Universität neu an den gesamtschweizerischen Richtlinien für Kostenrechnungen an universitären Hochschulen orientieren (§ 7 Abs. 1).

3. Abschnitt: Einnahmen (§§ 10–16)

Planung und Berichterstattung beruhen künftig auf der konsolidierten Rechnung der Universität, welche die Universitätsrechnung und die separate Rechnung umfasst. Bisher erfolgte die Berichterstattung einzig gestützt auf die Universitätsrechnung. Aufgrund dieser Neuerung müssen die Einnahmen der Universität nach Kategorien festgelegt und Kriterien für deren Einordnung in die beiden Rechnungstypen definiert werden.

§ 10 führt alle Einnahmearten der Universität auf. Auf die Verwendung des mehrdeutigen Begriffs «Drittmittel» wird verzichtet. Definition und Abgrenzung der verschiedenen Rechnungstypen erfolgt in § 11. Demnach weist die konsolidierte Rechnung die Einnahmen aller Geschäftsfälle aus. Einnahmen gemäss § 10 lit. a–d werden in der Universitätsrechnung, jene gemäss § 10 lit. e und f teilweise in der separaten Rechnung geführt. Diese Abgrenzung, die in den Grundzügen auch im geltenden Finanzreglement enthalten ist, dient der transparenten Darstellung der Einnahmen, indem der über den Staatsbeitrag finanzierte Leistungsteil ausschliesslich in der Universitätsrechnung abgebildet wird. Die separate Rechnung, welche die bisherige Drittmittelrechnung ersetzt, betrifft die interne Verwaltung dieser Mittel. Für Projekte der separaten Rechnung wird eine eigene Rechnung geführt; sie werden am Jahresende nach der «Cost of Completion»-Methode beurteilt (vgl. 4.7. 2.3.4 Handbuch für Rechnungslegung).

§ 12 regelt die Bereiche Dienstleistungen und Weiterbildung. Einnahmen daraus werden in der separaten Rechnung geführt, sofern sie kostendeckend sind und auf keinem direkten Gesetzesauftrag beruhen

(Abs. 3). Alle übrigen Einnahmen, vorab aus Dienstleistungen, ergeben sich in der Regel aus einem Gesetzesauftrag (z.B. Verordnung über das Zentrum für Zahn-, Mund- und Kieferheilkunde der Universität Zürich, LS 415.437) und sind demzufolge in der Universitätsrechnung abzubilden.

Forschungs- und Lehrbeiträge sind gemäss § 13 projektbezogene Beiträge zur Unterstützung der universitären Forschung und Lehre und werden in der separaten Rechnung verbucht. Beiträge ohne Projektbezug gelten wie Schenkungen und Vermächtnisse als Zuwendungen.

Rechtsgeschäfte, die zu jährlichen Einnahmen von über 1 Mio. Franken führen, werden durch den Universitätsrat genehmigt (§ 14 Abs. 1). Dies gilt insbesondere für Zuwendungen und Erbschaften, für die bisher eine Zuständigkeitsgrenze von Fr. 500 000 galt. Die übrigen Geschäfte liegen im Zuständigkeitsbereich der Universitätsleitung (Abs. 2). Diese Regelung weicht von § 39 Abs. 1 lit. b FCV ab, wonach jährlich wiederkehrende Einnahmen ab Fr. 200 000 dem Universitätsrat vorgelegt werden müssten (vgl. § 17). Eine solche Abweichung ist gemäss § 48 Abs. 1 FCV zulässig und zur Entlastung des Universitätsrats notwendig. Die Möglichkeit, Forschungsbeiträge der vom Universitätsrat anerkannten Institutionen der Forschungsförderung von der Genehmigungspflicht zu befreien (Abs. 3), ist bereits im geltenden Finanzreglement enthalten. Fachdirektion für den Liegenschaftsbereich ist die Baudirektion. Stellungnahmen gemäss § 14 Abs. 4 sind daher nicht bei der Finanzdirektion, sondern bei der Baudirektion einzuholen. Diese Auslegung ist bei einer nächsten Revision des Finanzreglements zu berücksichtigen.

Die von Dritten im Rahmen von Dienstleistungen und Weiterbildung zu leistende Entschädigung ist mindestens kostendeckend anzusetzen (§ 15). Die Kriterien zur Bestimmung der Kostendeckung wurden vom geltenden Finanzreglement übernommen. Zur Bestimmung pauschaler Overheadsätze im Bereich Dienstleistungen wird die Universitätsleitung eine «Overhead Policy» erarbeiten. Die Höhe des jeweiligen Overheadsatzes (Anteil in Prozent der direkten Kosten) wird sich nach der Art der Dienstleistung richten. Im Bereich Weiterbildung wurde im Reglement über die Weiterbildung an der Universität Zürich (LS 415.60) bereits ein einheitlicher Overheadsatz von 5% festgelegt. § 16 regelt die Eigentumsverhältnisse; er entspricht weitgehend der bisherigen Regelung.

4. Abschnitt: Ausgaben (§§ 17–20)

Die Ausgabenkompetenzen des Universitätsrates und der Universitätsleitung richten sich wie bisher nach jenen des Regierungsrates bzw. der Direktionen (§ 17 Abs. 1). Bezüglich der Ausgabenkompetenz

der Universitätsleitung wird ausdrücklich auf §39 FCV verwiesen (Abs. 2). Die Beteiligung der Universität an juristischen Personen und an Gesellschaften ist neu in §18 geregelt. Verschiedene Grundsätze hierzu sind in §6a UniG aufgeführt, weshalb auf eine detaillierte Regelung auf Stufe Finanzreglement verzichtet werden kann. Über Beteiligungen, die Fr. 500 000 übersteigen, entscheidet der Universitätsrat (§19 Abs. 1). Damit wird die Kompetenz, über Beteiligungen im Umfang von bis Fr. 500 000 zu entscheiden, an die Universitätsleitung delegiert. Diese wird zur jährlichen Berichterstattung über solche Geschäfte verpflichtet (§19 Abs. 2). §20 regelt die Versicherung besonderer Projektrisiken. Diese Bestimmung wurde unverändert übernommen.

5. Abschnitt: Gewinnverwendung und Verlustdeckung (§§21–23)

Die Regelungen dieses Abschnitts sind neu und stehen im Zusammenhang mit dem CRG bzw. mit §50 Abs. 3 FCV. Danach legen die selbstständigen Anstalten dem Kantonsrat mit dem Geschäftsbericht des Regierungsrates einen Antrag zur Verwendung des Gewinns oder zur Deckung des Verlusts vor (vgl. Erläuterungen zu §50 FCV, ABl 2008, 459). Zuständig für die Festlegung des Antrages der Universität ist der Universitätsrat als oberstes Organ der Universität (§21 Abs. 1). Der Regierungsrat kann den Antrag der Universität nicht abändern, jedoch dem Kantonsrat einen anderen Antrag unterbreiten. Die Festlegung dieser Mittel wird die zweckgebundenen und freien Reserven der Universität beeinflussen (Abs. 2). Zweckgebundene Reserven sind Mittel, die nur für bestimmte Projekte oder Ziele Verwendung finden dürfen (Abs. 3). Demgegenüber bezeichnen freie Reserven Mittel, die zur Hauptsache zur Verlustdeckung, daneben aber auch für allgemeine universitäre Zwecke gemäss §2 UniG eingesetzt werden können (Abs. 4). Verluste der Universität können insbesondere aufgrund kurzfristiger Ertragsausfälle (z. B. geringere Dienstleistungserträge) oder ausserordentlicher, nicht geplanter Aufwände (z. B. Bleibeverhandlungen oder Ersatzinvestitionen) entstehen. Als Richtlinie für die Reservebildung der Universität soll – vorbehältlich der Genehmigung durch den Kantonsrat – die Regelung zum Dotationskapital des Universitätsspitals in der Höhe von mindestens 5 Mio. und höchstens 50 Mio. Franken gelten (§16 Gesetz über das Universitätsspital Zürich; LS 813.15).

Die universitären Forschungsschwerpunkte (UFSP) und der Forschungskredit sind Teil der strategischen Forschungsförderung. Die Universität stellt hierfür aus dem Staatsbeitrag pauschal zugewiesene Mittel zweckgebunden zur Verfügung (§22). Mit dem Forschungskredit unterstützt die Universität ausgewählte Forschungsprojekte zur Förderung hervorragender wissenschaftlicher Qualität. Der Forschungskredit wird jährlich mit rund 10 Mio. Franken aus dem universitären Budget

finanziert. Da die Mittel der strategischen Forschungsförderung für mehrjährige, in zeitlicher Hinsicht nicht immer genau planbare Projekte vorgesehen sind, ist eine stetige Projektfinanzierung über mehrere Jahre hinweg zu gewährleisten. Hierzu werden in erster Linie Projektrestsalden am Ende des Rechnungsjahres im Rahmen der Gewinnverwendung bzw. Verlustdeckung vollumfänglich über zweckgebundene Reserven für das jeweilige Projekt übertragen (Abs. 2). Strukturelle Restmittel – z. B. als Folge von Projektabbrüchen oder der verzögerten Besetzung einer Professur – werden an das jeweilige Instrument (UFSP, Forschungskredit) zur Finanzierung neuer Projekte oder Projektdefizite zurückgeführt (Abs. 3).

Bei Projekten der separaten Rechnung kann – vorbehaltlich anderer vertraglicher Vereinbarungen mit den Geldgebern – ein Restsaldo von der Projektleitung im Rahmen der gesamtuniversitären Gewinnverwendung bzw. Verlustdeckung am Jahresende als Reserve zu ihren Gunsten beantragt werden (§ 23). Eine solche Reserve ist in erster Linie zur Deckung von Verlusten aus anderen Projekten derselben Projektleitung zu verwenden (Abs. 1). Ein verbleibender Überschuss kann im Rahmen der universitären Zwecksetzung (§ 2 UniG) oder für neue Projekte verwendet werden, wobei die Genehmigung der Universitätsleitung vorbehalten bleibt (Abs. 2). Verluste sind von der Projektleitung aus den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln (z. B. aus Reserven früherer Projekte) zu decken. Sollte dies nicht möglich sein, ist von der jeweiligen Organisationseinheit, d. h. Fakultät oder Institut, ein von der Universitätsleitung zu genehmigendes Konzept zur Verlustdeckung zu erarbeiten (Abs. 3). Das geltende Finanzreglement sieht vergleichbare Regelungen bei Projekten der bisherigen Drittmittelrechnung vor.

6. Abschnitt: Zahlungsverkehr (§ 24)

In § 24 wurde die bisherige Regelung übernommen. Mit der Möglichkeit zur selbstständigen Eröffnung von Konten kann die Universität in ausgewiesenen Einzelfällen Besonderheiten bei der Zahlungsabwicklung Rechnung tragen. Dies gilt z. B. bei EU-Projektgeldern, die für mehrere Universitäten gesprochen werden und wo die Universität Zürich «leading house» ist, oder bei Kursgebühren für Weiterbildungsveranstaltungen. Die Geschäftsfälle aus diesen Konten sind Teil der konsolidierten Rechnung. Kontoeröffnungen sind vorgängig mit der Finanzdirektion abzusprechen.

7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

In der separaten Rechnung werden vereinzelt auch Dienstleistungen oder Weiterbildungsangebote abgebildet, die nicht kostendeckend sind. § 26 hält für diesen Fall fest, dass die Projekte grundsätzlich bis Ende 2011 in die Universitätsrechnung zu überführen sind. Das Inkrafttreten des neuen Finanzreglements ist auf 1. Januar 2010 vorgesehen (§ 27).

Der Universitätsrat hat an seiner Sitzung vom 16. November 2009 – vorbehaltlich der Genehmigung durch den Regierungsrat – das neue Finanzreglement erlassen und gleichzeitig das Reglement vom 30. Oktober 2000 auf 31. Dezember 2009 aufgehoben.

Die Bestimmungen des neuen Finanzreglements geben zu keinen rechtlichen Beanstandungen Anlass und sind deshalb zu genehmigen.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Finanzreglement der Universität Zürich vom 16. November 2009 im Sinne der Erwägungen wird genehmigt.

II. Veröffentlichung des Finanzreglementes in der Gesetzessammlung.

III. Mitteilung an die Finanzdirektion, die Finanzkontrolle, den Universitätsrat und an die Bildungsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi