

Auftrag

zur Umsetzung eines zeitnahen und effektiven Controllings der Leistungen der operativ tätigen Institutionen der Bürgergemeinde durch den Bürgergemeinderat:

Einführung jährlicher Globalbudgets sowie erweiterter Beschlussgrößen (Betriebsaufwand, Betriebsertrag, Vermögensertrag und Vermögensverwendung) für die operativ tätigen Institutionen der Bürgergemeinde, die der Steuerung und Kontrolle des Bürgergemeinderats unterliegen (Bürgerspital, Waisenhaus, Zentrale Dienste).

Heute beschliesst der Bürgergemeinderat zur Steuerung der Institutionen der Bürgergemeinde mehrjährige Leistungsaufträge mit Produktgruppen und Globalkrediten als Einheit (§ 2 der Gemeindeordnung). Beschlussgrösse der mehrjährigen Globalkredite ist einzig die Differenz zwischen Aufwand und Ertrag je Produktgruppe (= Nettokredite). Die jährlich vom Bürgergemeinderat verabschiedeten Produktesummenbudgets haben einen nur informativen Charakter und sind keine Grundlage für eine Steuerung der Institutionen durch den Bürgergemeinderat, da dieser an seine Beschlüsse zu den mehrjährigen Leistungsaufträgen mit Globalbudgets gebunden ist.

Gemäss Gemeindeordnung der Bürgergemeinde Basel soll durch die mehrjährigen Leistungsaufträge mit Globalkrediten sowohl die strategische Steuerung der Institutionen als auch die (zeitnahe) Überprüfung der effektiven Ergebnisse der Institutionen durch den Bürgergemeinderat sichergestellt werden.

Die zeitnahe Überprüfung der Ergebnisse der operativen Institutionen der Bürgergemeinde funktioniert heute in zweifacher Hinsicht nur unzureichend: Erstens bilden *Nettokredite* als Differenz zwischen Aufwand und Ertrag nur sehr begrenzt die ökonomischen Prozesse ab, wenn Ausgabenüberschreitungen durch Mehreinnahmen kompensiert werden können. Und zweitens liegen bei *mehrjährigen Globalkrediten* bei gegebener Verrechenbarkeit der Ergebnisse in Form von Salden zwischen Aufwand und Ertrag über den gesamten Zeitraum zwischen Budgetbeschluss und Rechnungs-Ergebnissen viel zu lange Zeiträume, um bei unerwünschten ökonomischen Entwicklungen oder notwendigen strukturellen Veränderungen eine wirksame Steuerung und Kontrolle durch den Bürgergemeinderat auszuüben. Dies wird auch nicht durch die jährlichen Produktesummenbudgets erreicht, die in erster Linie der Verpflichtung des kantonalen Gemeindegesetzes Rechnung tragen, jährlich ein Budget zu beschliessen, ohne dass aber auf Beschlüsse im Rahmen der Verabschiedung der Globalkredite zurückgekommen werden darf. Faktisch hat dies in den letzten Jahren dazu geführt, dass die verabschiedeten Globalbudgets teilweise schon zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung erhebliche Unsicherheiten aufgewiesen haben, beispielsweise in der – inzwischen abgeschafften – Produktgruppe 1 «Medizinische Rehabilitation» des Bürgerspitals Basel. Als der Leistungsauftrag für das Bürgerspital Basel 2017 – 2019 mit dreijährigem Globalkredit im Dezember 2016 verabschiedet wurde, war bereits bekannt, dass der Betrieb der Reha Chrichona per 01. April 2019 in das Felix-Platter-Spital integriert werden soll. Folglich ist der Bürgergemeinderat dieser Entwicklung bei der Verabschiedung der jährlichen Produktesummenbudgets ständig hinterhergelaufen und hat dann im Jahr 2019 sogar die Verlängerung des Globalkredits um ein weiteres Jahr beschlossen. Ergänzend ist anzumerken, dass der Aufwand in der Produktgruppe 1 seinerzeit alleine höher lag als derjenige des Bürgerlichen Waisenhaus und der Zentralen Dienste zusammen; es handelte sich also aus Sicht des Bürgergemeinderats als verantwortlicher Controlling-Instanz um sehr relevante ökonomische Grössen.

Ein ebenfalls unbefriedigendes Bild zeigt sich hinsichtlich der Verabschiedung von Nettokrediten als Differenz zwischen Aufwand und Ertrag, wiederum aufgezeigt am Beispiel des Bürgerspitals Basel: Für die Budget-Periode 2017 – 2019 wurde ein jährlicher Nettozufluss aus dem Vermögensertrag in Höhe von CHF 4,3 Mio. veranschlagt, bei einem budgetierten Vermögensertrag in Höhe von CHF 6,0 Mio. pro Jahr. Der tatsächliche Nettozufluss-Bedarf lag im Durchschnitt dieser drei Jahre gemäss Jahresrechnungen 2017 – 2019 bei CHF 4,9 Mio., also um CHF 0,6 Mio. je Jahr bzw. um CHF 1,8 Mio. in der gesamten Budgetperiode höher als budgetiert. Der tatsächliche Vermögensertrag des Bürgerspitals betrug im Mittel dieser drei Jahre schliesslich sogar CHF 7,7 Mio., also in den drei Jahren gut CHF 5 Mio. mehr als budgetiert. Da ist also noch viel Luft – mit dem Ergebnis, dass die Differenz von insgesamt CHF 1,8 Mio. zwischen budgetiertem und tatsächlichem Nettozufluss nicht weiter ins Gewicht fällt, weil der im Vergleich zum Budget effektiv viel höhere Vermögensertrag bei Bedarf zum Stopfen von Löchern dienen kann. Es erscheint deshalb umso wichtiger, auf die Details von Aufwand und Ertrag zu schauen: Beim Aufwand liegen die Mittelwerte der Periode 2017 – 2019 gemäss Erfolgsrechnungen in der Produktegruppe 2 (Betreuung Betagte) höher als budgetiert, in der Produktegruppe 3 (Integration) hingegen niedriger. Beim Ertrag liegen beide Produktegruppen unter den Budgetwerten. Das wäre für die kurzfristige Steuerung durch den Bürgergemeinderat von Interesse, denn es gibt Entwicklungen, die im Budgetprozess des Jahres 2016 überhaupt noch nicht sichtbar waren. Da der Nettokredit aber gemäss Budget hinreichend Luft hatte, gab es hinsichtlich der Finanzen im Sinne der «neuen politischen Steuerung» keinen Handlungsbedarf durch den Bürgergemeinderat.

Als Fazit ist festzuhalten: Das Prinzip mehrjähriger Globalbudgets mit Nettokreditbeschluss hat sich in der Vergangenheit immer wieder als untaugliches Controllinginstrument erwiesen. Für den Bürgergemeinderat ist nicht akzeptabel, mehrjährige Budgets aufzustellen, die sich schon nach kurzer Zeit aufgrund durchaus nachvollziehbarer, oft notwendiger struktureller Anpassungen als revisionsbedürftig erweisen. Es ist auch nicht verständlich, warum der Bürgergemeinderat nicht über Aufwand und Ertrag getrennt beschliesst, sondern über einen Saldo. Das reduziert die Transparenz und die Steuerungsmöglichkeiten des Bürgergemeinderats unnötig. Wenn auf der Einnahmeseite über mehrere Jahre besonders vorsichtig budgetiert wird, ist kaum zu erwarten, dass ein negativer Saldo eintritt – unabhängig davon, wie ökonomisch auf der Aufwands- und Ertragsseite gehandelt wird.

Vor diesem Hintergrund verlangt der vorliegende Auftrag vom Bürgerrat, dass er dem Bürgergemeinderat einen Vorschlag unterbreitet, wie der Controlling-Verantwortung des Bürgergemeinderats (strategische finanzielle Steuerung sowie zeitnahe Überprüfung der Ergebnisse) bei den Institutionen der Bürgergemeinde besser als bisher Rechnung getragen werden kann, namentlich durch die Einführung *jährlicher* Globalkredite mit *gesonderter* Verabschiedung von Betriebsaufwand, Betriebsertrag, Vermögensertrag und Vermögensverwendung.

Für die Fraktion Grünes Bündnis



Stefan Rommerskirchen & Jürg Stöcklin