

Bericht Nr. 2159 der Aufsichtskommission zu den Produktesummenbudgets 2019

Dem Bürgergemeinderat zugestellt am 29. November 2018

Die Aufsichtskommission (AK) hat die Produktesummenbudgets der einzelnen Institutionen der Bürgergemeinde geprüft und in ihren Sitzungen vom 30. Oktober, 8. und 26. November 2018 zur Vorlage ans Parlament verabschiedet. Zu den Budgets des Bürgerspitals und des Waisenhauses hat die AK die beiden Sachkommissionen zur Prüfung eingeladen und konkrete Fragen gestellt. Die entsprechenden Kommentare werden nachstehend abgebildet. Die Prüfung der Budgetierung der Zentralen Dienste und die im Rahmen des Leistungsauftrages von der CMS budgetierten Mittel wurden von der AK direkt geprüft.

Das kantonale Gemeindegesetz verlangt eine jährliche Beschlussfassung zu den Budgets. Wie die Rechnung und der Verwaltungsbericht gehört auch das Budget zu den jährlich wiederkehrenden Geschäften des Gemeindeparlaments (vgl. § 8 Gemeindegesetz). Zu unterscheiden ist das jährliche Budget (hier Produktesummenbudget genannt) vom finanziellen Rahmen, welchen der Bürgergemeinderat mit den mehrjährigen Globalbudgets korrespondierend mit den jeweiligen Leistungsaufträgen festgelegt. Während die Leistungsaufträge mit Produktgruppen und Globalkrediten als Steuerungsinstrumente zu verstehen sind, dienen die jährlichen Produktesummenbudgets vorab der Übersicht und Transparenz betreffend die im Folgejahr zur Verfügung zu stellenden Mittel. Darüber hinaus dienen die Produktesummenbudgets dem Parlament als Standortbestimmung und Information für die Planung künftiger Leistungsaufträge.

Kommentar der AK zu den Zentralen Diensten

Der laufende Leistungsauftrag für die Zentralen Dienste umfasst die Jahre 2018 bis 2020. Die Übersicht zum Budget 2019 zeigt auf, dass die Zentralen Dienste einen positiven Abschluss erwarten. Es wird auch für das nächste Jahr davon ausgegangen, dass der an sich für die Produktgruppe „Einbürgerung & Bürgerleistungen“ (PGII) mögliche Mittelzufluss aus der Produktgruppe „Gesamtorganisation & Politik“ (PG I) nicht in Anspruch genommen werden muss. Es darf damit festgestellt werden, dass sich das Jahresbudget absolut im Rahmen des mehrjährigen Globalbudgets bewegt (jährlicher Überschuss ist budgetiert und dessen Höhe wurde bislang auch erreicht) und keine steuernden Eingriffe notwendig sind.

Wie im Bericht zur zweiten Produktgruppe „Einbürgerung und Bürgerleistungen“ angeführt, könnte bei sich weiter positiv entwickelnden Finanzen in diesem Bereich eine moderate Gebührensenkung in Betracht gezogen werden. Die AK nimmt diese Absicht mit Bezug auf die bereits geführten Diskussionen zustimmend zur Kenntnis.

Kommentar der AK zur CMS

Beim Produktesummenbudget der Christoph Merian Stiftung geht es um die Verwendung der Mittel aus dem Anteil der Bürgergemeinde am Ertrag der CMS. Für die Bürgergemeinde wichtig ist die Aussage, dass aufgrund des voraussichtlichen Abschlusses 2018 der CMS für das nächste Jahr budgetierte Mittel von CHF 5,8 Mio. zur Alimentierung der Produktgruppen zur Verfügung stehen werden. Damit bewegt sich auch dieses Jahresbudget im Rahmen des Leistungsauftrages, der bei der CMS eine vierjährige Periode für die Jahre 2017 – 2020 vorsieht.

Kommentar der Sachkommission Bürgerspital

1. Beratungen der Kommission

Die Sachkommission hat den Bericht des Bürgerrates zu den Produktesummenbudgets an ihren Sitzungen vom 19.11 und 21. 11 2018 beraten. Sie liess sich von der Direktion umfassend orientieren, liess sich ihre Fragen beantworten und besprach den vorliegenden Bericht zuhanden der Aufsichtskommission und des Parlaments. Der vorliegende Bericht wurde in seiner Endfassung mit Zirkulationsbeschluss vom 26.11.2018 genehmigt.

2. Einleitende Bemerkungen

Wie immer ist vorab festzuhalten, dass viele Faktoren, die einen Einfluss auf die Entwicklung der Kosten und Erträge der einzelnen Produkte haben, zum Zeitpunkt der Budgeterstellung und – verabschiedung noch nicht bekannt sind bzw. waren. So berücksichtigt das vorliegende Produktesummenbudget bereits die Auswirkungen eines positiven Entscheides des Bürgergemeinderates zum Ratschlag Sanierung Lamm / Rochadehaus Chrischona. Eine Verschiebung oder Ablehnung dieser Vorlage würde das Budget wiederum verändern. Zu verweisen ist dazu im Einzelnen auf die Ausführungen des Bürgerrates in der Einleitung seines Berichtes zum Produktesummenbudget Bürgerspital (Seite 1). Hervorzuheben ist die nach wie vor schwierige Prognose im Hinblick auf die Übergabe der Reha Chrischona an das Felix Platter-Spital im April 2019.

Zu Lasten der Sonderrechnung 2019 (Vermögensertrag) wurde zur Abfederung dieses Umstandes, wie im Vorjahr, ein Pauschalbetrag von CHF 500'000.00 eingestellt.

Wie sich aus den vorliegenden Zahlen ergibt, wird das Globalbudget 2017-2019 namentlich in der Produktegruppe 1 (Ergebnis CHF - 1'087'000.- statt CHF 0.00 nach Zufluss des bewilligten Kredites von CHF 200'000), aber auch in der Produktegruppe 2 (CHF - 88'000 statt CHF 0.00 nach Zufluss des Kredites von CHF 2'500'000.-) nicht eingehalten.

Über das Ganze ergibt sich nach Berücksichtigung des Überschusses aus der Sonderrechnung Vermögensertrag (Ergebnis: + CHF 6.3 Mio. gegenüber + CHF 6.0 Mio. gemäss Globalbudget) ein budgetiertes Ergebnis Bürgerspital pro 2019 von rund + 0,4 Mio. Dies zeigt, dass die Defizite in den Produktegruppen zwar nach wie vor durch die Vermögenserträge des Bürgerspitals aufgefangen werden können. Es zeigt aber auch, dass das Globalbudget des Bürgerspitals (+ 1,7 Mio.) insgesamt um 1,3 Mio. verfehlt werden wird.

Die Direktion hat der Sachkommission dazu noch folgende Tabelle (nächste Seite) vorgelegt, aus der sich die budgetierte Entwicklung der Sonderrechnung „Vermögen“ und das Ergebnis Bürgerspital insgesamt nach Zufluss aus dem Vermögensertrag zeigt (+357'000 = rund 0,4 Mio.).

Jahresbudget 2019	PG 1	PG 2	PG3	DIR / SC	Betriebe	Vermögen	Bürgerspital
Aufwand	-4'908	-55'652	-60'504	-672	-121'736	-2'087	-123'823
Ertrag	3'621	53'064	59'111	-	115'796	8'384	124'180
Ergebnisse (Betriebe = Nettokredit)	-1'287	-2'589	-1'393	-672	-5'940	6'298	357
Zufluss aus Vermögensertrag (Globalbudget p.a.)	200	2'500	1'600	-	4'300	-4'300	-
Ergebnisse nach Zufluss aus Vermögensertrag	-1'087	-89	207	-672	-1'640	1'998	357

Hochrechnung 1. Semester 2018	-2'716	-2'948	-1'468	-	-7'132	7'488	356
--------------------------------------	---------------	---------------	---------------	----------	---------------	--------------	------------

Bezeichnung	Produktgruppe	Bemerkungen zum Jahresbudget 2019
PG 1	Medizinische Rehabilitation	Belegung und Betriebsführung bis 31.3.2019 / Sonderkosten Betriebsübergabe / Unvorhergesehenes
PG 2	Betreuung Betagte	Rochade Alterszentrum Lamm (ab 1.9.2019) / "Wohnen mit Service" ab 1.3.2019
PG 3	Integration	Inkl. Finanzierungen aus Rücklagen im Rahmen Globalbudget / "Spektrum" / "4-Elements"
DIR / SC	Direktion / Service-Center	Entfall von Deckungsbeiträgen aus dem Betrieb "Rehabilitation" ab 1.4.2019 (nach Massnahmen 2019)
Vermögen	Kapital- / Liegenschaftsrechnung	Leerstandkosten Standort Bettingen (1.4. bis 31.8.2019) / Areal BaseLink

Die Aufsichtskommission hat der Sachkommission Bürgerspital folgende Fragen unterbreitet:

Die Sachkommission wird um folgende Informationen gebeten:

- Das Globalbudget kann offensichtlich in der PG 1 wegen der Übergabe der Reha Chrischona an das Felix Platter-Spital nicht eingehalten werden. Wie wird diese Überschreitung finanziert? Sind bereits Massnahmen geplant?
- Braucht es allenfalls einen Beschluss des Bürgergemeinderates wegen der Nichteinhaltung des Globalbudgets? Muss der geltende und vom BGR beschlossene Leistungsauftrag geändert werden?

Die Sachkommission hat die Fragen der Aufsichtskommission an die Direktion weitergeleitet und folgende Antworten erhalten:

Frage 1

Überschüsse bzw. Defizite in den Produktgruppen sowie die Überschüsse aus dem Vermögensertrag (Sonderrechnungen Kapital und Liegenschaften) sind Bestandteile des Unternehmenserfolgs und führen jeweils zu einer entsprechenden Zu- bzw. Abnahme des Eigenkapitals. Sowohl das bereits im Globalbudget hinterlegte Defizit von TCHF 200 p.a. als auch weitere Defizite werden folglich aus eigenen Mitteln (Vermögensertrag des laufenden Jahres und / oder Eigenkapitalverzehr) finanziert. Direkt gibt es dazu keine weiteren Massnahmen.

Indirekte Massnahmen sind mit der Nutzung der Gebäulichkeiten für Rochadezwecke von Heimen (kurzfristig intern und mittelfristig extern) geplant. Der fehlende Deckungsbeitrag an die Direktion und die Service-Center wird zu Anpassungen der Leistungserbringung derselben führen, welche in den Jahren 2019 bis 2021 sukzessive (ohne direkte Personalentlassungen) realisiert werden sollen. Alle nicht gedeckten Kosten gehen ebenfalls zu Lasten der eigenen Mittel.

Das Bürgerspital hat in einem intensiven Prozess im Jahr 2018 die bestehende Strategie überarbeitet und Ende Oktober 2018 intern verabschiedet. Im Prozess Strategie-Review-Prozess wurden neben der Geschäftsleitung und dem Leitungsausschuss auch das obere Kader einbezogen. Für die Neuausrichtung – ab April 2019 ohne die Reha Chrischona – wurden diverse strategische und operativen Massnahmen geplant. Wir werden die politischen Behörden (Bürgerrat, Sachkommission) noch bis Ende Jahr 2018 über die angepasste Strategie informieren.

Frage 2:

Nach unserem Verständnis ist dem Sachverhalt genüge getan, wenn das Jahresbudget 2019 genehmigt wird (da ist ja der geplante «Nachtragskredit» schon enthalten).

Die Übernahme oder Aufgabe eines Produkts bzw. Angebots bedarf nach unserem Verständnis keine Genehmigung durch den Bürgergemeinderat. Im Falle der Aufgabe des Betriebs Reha Chrischona (Produkt P1.1) führt dies zu einer «Entleerung» der Produktgruppe 1 Medizinische Rehabilitation. Der Leistungsauftrag muss uns unseres Erachtens für 2019 deshalb nicht entzogen werden; es stellt sich aber die Frage, ob er für die Jahre 2020 ff. erneuert (Platzhalter für allfällige neue Tätigkeiten im Spitalbereich) oder gestrichen (Verzicht auf künftige Tätigkeiten im Spitalbereich) werden soll. Dies wäre dann wohl ein strategischer Entscheid, welcher vom Bürgergemeinderat gefällt würde, könnte aber auch in einem späteren Zeitpunkt rückgängig gemacht werden, solange die Aufgaben des Bürgerspitals im «Bürgergemeindegesezt» nicht auch entsprechend korrigiert würde (Streichen der Aufgabe «Kranke» für das Bürgerspital).

Die Kommission kann sich diesen Ausführungen im Ergebnis anschliessen. Über die geplanten Massnahmen seitens der Direktion wird sie jeweils informiert und hat ihrerseits auch dem Bürgergemeinderat, soweit bereits möglich, in ihren Berichten zum letztjährigen Produktesummenbudget wie auch zum Jahresbericht 2017 dazu rapportiert.

Wie oben festgehalten, können die finanziellen Folgen der Budgetüberschreitung durch den Vermögensertrag des Bürgerspitals aufgefangen werden.

Zur Frage der rechtlichen Konsequenzen der Überschreitung des Globalbudgets folgendes:

Die Gemeindeordnung der Bürgergemeinde enthält dazu keine Regelung. In § 12a wird lediglich geregelt, dass der BGR an seine Vorgaben während der Dauer eines Leistungsauftrages gebunden ist und bei **zusätzlichen Leistungen** (vorliegend nicht der Fall) die erforderlichen Mittel als Nachkredit bereitzustellen hat.

Im Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Basel-Stadt ist in §14 und 15 geregelt, dass eine Überschreitung von Budget- und Globalkrediten bei gebundenen Ausgaben durch den Regierungsrat bewilligt werden kann (unter im Gesetz genannten Voraussetzungen, u.a. Deckung der Ausgabe durch Rücklagen und Unmöglichkeit des Aufschiebens).

Wendet man diese Bestimmung analog an, was nicht zwingend, aber im Sinne einer Auslegungshilfe u.E. möglich ist, ergibt sich daraus die Zuständigkeit des Bürgerrates, die vorliegende Budgetüberschreitung zu bewilligen. Es handelt sich vorliegend um gebundene Aufgaben im Rahmen des Leistungsauftrages und nicht um eine Aufgabenerweiterung, für die gemäss Gemeindeordnung ein Nachkredit nötig wäre. Der Bürgerrat nimmt diese Bewilligung unseres Erachtens implizit vor, wenn

er das Produktesummenbudget oder - wenn man dieses nicht als rechtlich verbindlichen Steuerungsakt ansieht - die Jahresrechnung (Produktesummenrechnung) verabschiedet. Der Bürgergemeinderat seinerseits genehmigt bei dieser Auslegung die Nichteinhaltung des Globalbudgets jeweils mit der Genehmigung der jeweiligen Jahresrechnung.

Der aktuelle rechtliche Zustand mag mit seiner Unklarheit unbefriedigend erscheinen. Es ist jedoch nicht Aufgabe der Institution oder ihrer Sachkommission, dies zu klären. Die Sachkommission schlägt vor, dass der Bürgerrat oder via Vorstoss ev. das Parlament eine Klarstellung, ggf. Gesetzesänderung, in die Wege leiten.

Generell ist zu sagen, dass das aktuell gültige Globalbudget 2017 – 2019 im Jahr 2016 verabschiedet wurde. Einige Entwicklungen waren damals nicht vorhersehbar oder zumindest von der Höhe der Auswirkungen auf das zukünftige Betriebsergebnis nicht prognostizierbar (namentlich Übergabe Reha Chrischona). Die Budgetierung erfolgt jeweils unter der Annahme eines „ordentlichen Betriebsjahres“; ausserordentliche Umstände lassen sich nur begrenzt berücksichtigen.

3. Bemerkungen zu den einzelnen Produktgruppen

3.1 Produktgruppe 1

Die negative Kosten/Ertragslage ist von den Ursachen her bekannt; diese Entwicklung wurde bereits im Produktesummenbudget des letzten Jahres und im Bericht der Sachkommission zum Jahresbericht 2017 kommentiert. Trotz ergriffener Massnahmen müssen weiterhin negative Zahlen budgetiert werden, die zur budgetieren Globalbudgetüberschreitung von - 1'087'000.- führen. Immerhin ist das Ende des schwierigen Übergangsprozesses per 1. April 2019 nun absehbar.

Auch nach der Betriebsübergabe werden indes noch Kosten anfallen, so namentlich durch die Leerstandskosten des Gebäudes der Reha Chrischona am Standort Bettingen bis zur vorgesehenen Rochadenutzung durch das AZ Lamm.

Dazu folgende Aufstellung:

Die geplanten Betriebs- und Leerstandskosten für die Reha Chrischona für das Jahr 2019 sind die Folgenden:

01.01.2019 bis 31.03.2019	PG 1	Medizinische Rehabilitation	TCHF	350
01.04.2019 bis 31.08.2019	SR L	SR Liegenschaften betrieblich (Leerstand)	TCHF	550
01.09.2019 bis 31.12.2019	PG 2	Betreuung Betagte (Gebäude AZ Lamm)	TCHF	450

Betriebs und Leerstandskosten insgesamt	TCHF	1'350
---	------	-------

Diese Kosten setzten sich wie folgt zusammen:

- Instandhaltung:	TCHF	180
- Verbrauchsmaterial und Unterhalt	TCHF	330
- Energie	TCHF	130
- Abschreibungen	TCHF	630
- Übrige	TCHF	80

Zwischen 1. April 2019 und 31. August 2019 wird also die Sonderrechnung Vermögen (SR) durch die Leerstandskosten belastet (negativer Vermögensertrag). Verbessert wird das Ergebnis der Sonderrechnung dafür durch die Erträge von „Baselink“.

Den Unsicherheiten bis zur Betriebsübergabe wird mit einem Pauschalbetrag von CHF 0,5 Millionen zulasten der Produktegruppe 1 (ausserordentlicher Aufwand) Rechnung getragen.

3.2 Produktegruppe 2

Auch hier wird gemäss Budget 2019 das bewilligte Globalbudget um CHF 88'000.00 verfehlt.

Hauptgrund hierfür bilden die voraussichtlichen Mindereinnahmen (Belegungsrückgang während der Rochadephase) und betriebliche Mehrkosten (z.B. Zügelkosten) im Zusammenhang mit dem Projekt „Sanierung AZ Lamm“.

Der Befund relativiert sich, weil das Globalbudget in den Vorjahren in der PG 2 im positiven Sinne unterschritten wurde; d.h. es wurde jeweils weniger Kredit budgetiert, als im Globalbudget vorgesehen (im Budget 2017: CHF 43'000.-, im Budget 2018 CHF 435'000.- weniger als die im Globalbudget bewilligte Summe von 2'500'000.- per annum).

3.3 Produktegruppe 3

Hier liegt im Unterschied zu den anderen Produktegruppen ein „ordentliches Betriebsjahr“ vor uns. Es wird erfreulicherweise ein „Überschuss“ von CHF 207'000.- budgetiert, d.h. der im Globalbudget gesprochene Kredit von CHF 1'6 Millionen p.a. wird in diesem Umfang nicht beansprucht.

Kommentar der Sachkommission Waisenhaus

An ihrer Sitzung vom Montag, 26. November 2018, hat die Sachkommission vom Produktesummenbudget 2019 Kenntnis genommen und diesem zugestimmt.

Das Budget 2019 des Bürgerlichen Waisenhauses umfasst einen Aufwand von CHF 8.547 Mio. gegenüber einem Ertrag von CHF 8.061 Mio. In der Summe und unter Berücksichtigung von Zu- und Abflüssen zur Finanzierung wird ein negatives Ergebnis in Höhe von CHF 458'000.– budgetiert. Die Gründe für dieses negative Ergebnis liegen hauptsächlich an der Produktegruppe 1 „Pädagogik – Stationäre Dauerbetreuung (Heim)“. Das Budget 2019 in der Produktegruppe 1 weist einen Ertrag von CHF 6.906 Mio. und einen Aufwand CHF 7.355 Mio. aus, woraus ein Verlust von CHF 449'000.– resultiert. Die Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Basel-Stadt sieht vor, die Belegungsschwankungsreserve aus subventionierten Leistungen auf 20% des Gesamtaufwands zu senken. Die 20% sind aus betriebswirtschaftlicher Sicht eine sinnvolle Grösse an Reserven, um das Belegungsrisiko aufzubringen und um die notwendige Liquidität des Betriebes sicher zu stellen. Sobald die Belegungsschwankungsreserve abgebaut ist, werden vom Kanton entsprechend höhere Tarife in der Leistungsvereinbarung erwartet. Indes muss das Bürgerliche Waisenhaus die aus den Vorjahren geäußerten finanziellen Mittel ausschöpfen. Darüber hinaus war das Bürgerliche Waisenhaus im Globalbudget etwas zu optimistisch. Aus sozialpädagogischen Gründen musste pro Wohngruppe die Betreuung um 20 Stellenprozente erhöht werden, um der Betreuungsqualität im Bürgerlichen Waisenhaus gerecht zu werden. Insgesamt entspricht dies 120 Stellenprozenten, die das Budget um CHF 140'000.– zusätzlich belasten. Die Sachkommission des Bürgerlichen Waisenhauses wird die Neuverhandlung der Leistungsvereinbarung ab 2020 eng begleiten und darauf hinwirken, dass nach Erfüllung der kantonalen Vorgaben ein positives Budget resultiert.

Die Produktegruppe 2 „Pädagogik – Ergänzende Angebote“ weist im Budget 2019 einen Ertrag von CHF 1.095 Mio. und einen Aufwand CHF 1.132 Mio. aus, woraus ein Verlust von CHF 9'000.– resultiert. Hervorzuheben ist, dass entgegen dem allgemeinen Trend ein Rückgang bei der familien- und schulergänzenden Tagesbetreuung festzustellen ist. Für das Schuljahr 2018/2019 ergibt sich deshalb ein Rückgang des Ertrages sowie des Aufwands. Ebenso liegt die Auslastung im Arbeitstraining/Timeout unter den Erwartungen. Eine Wiederbelebung der Nachfrage wird im 2019 angestrebt, um das Ergebnis der Produktegruppe 2 gesamthaft zu verbessern.

Die Produktegruppe 3 „Kultur“ präsentiert ein ausgeglichenes Ergebnis mit jeweils CHF 60'000.– Ertrag und Aufwand. Die Sanierung der historischen Bauten wird voraussichtlich im März 2019 abgeschlossen sein.

Abschliessend gilt es festzuhalten, dass im Jahr 2019 verschiedene Anlässe zum 350-jährigen Jubiläum geplant sind. Das grosse Jubiläumsfest findet am 25. August 2019 mit Beteiligung der Basler Zünfte und weiteren Institutionen statt.

Antrag

Nach Prüfung der Unterlagen beantragt die Aufsichtskommission dem Bürgergemeinderat folgende Beschlussfassung:

://: Den Produktesummenbudgets 2019 des Bürgerspitals Basel, des Bürgerlichen Waisenhauses, der Zentralen Dienste und der Christoph Merian Stiftung wird zugestimmt. Bezüglich des Produktesummenbudgets der Produktegruppe 1 des Bürgerspitals, Rehabilitation (Reha Chrischona), erfolgt die Zustimmung unter dem Vorbehalt, dass der Bürgerrat dem Parlament in der ersten Hälfte 2019 einen Bericht zur Anpassung des entsprechenden Leistungsauftrags inkl. Globalkredit vorlegt.

Namens der Aufsichtskommission
Der Präsident: Dr. Markus Grolimund

26.11.18