

Bericht Nr. 2180 der Aufsichtskommission zu den Produktesummenbudgets 2020

Dem Bürgergemeinderat zugestellt am 28. November 2019

Die Aufsichtskommission (AK) hat die Produktesummenbudgets der einzelnen Institutionen der Bürgergemeinde geprüft und in ihren Sitzungen vom 14. November 2019 und 22. November 2019 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 2020 zeigt auf, dass die Zentralen Dienste wiederum einen positiven Abschluss erwarten. Allerdings ist der erwartete Ertragsüberschuss von CHF 22'800 wesentlich tiefer als im Vorjahr (Budget 2019 CHF 179'700). Als Gründe werden vom Bürgerrat die Trockenschäden beim Hardwald sowie eine Senkung der Einbürgerungsgebühren genannt.

Es darf damit festgestellt werden, dass sich das Jahresbudget trotz geringerem Ertragsüberschuss im Rahmen des mehrjährigen Globalbudgets bewegt und keine steuernden Eingriffe notwendig sind. Für die Bewältigung der Trockenheitsschäden wurden vom Bürgerrat vorerst zusätzliche CHF 100'000 ins Budget eingestellt. Es stellt sich die Frage, ob dieser Betrag ausreichen wird und ob für den Wald nicht eine Sonderrechnung geführt werden müsste.

Inzwischen hat der Bürgerrat den in Aussicht gestellten und im Budget bereits berücksichtigten Entscheid zur Anpassung der Einbürgerungsgebühren mit Wirksamkeit per 1. Januar 2020 getroffen. So werden die Gebühren nach Kategorien zwischen 15% - 40 % gesenkt. Aufgrund der nach wie vor hohen Gesuchzahl rechnet der Bürgerrat dennoch mit einem positiven Abschluss für die Produktgruppe II. Auch für das nächste Jahr wird darum davon ausgegangen, dass der an sich für die Produktgruppe «Einbürgerung & Bürgerleistungen» (PG II) mögliche Mittelzufluss aus der Produktgruppe «Gesamtorganisation & Politik» (PG I) nicht in Anspruch genommen werden muss.

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 das Budget 2020 wird wie im Vorjahr ein Anteil der Bürgergemeinde von CHF 5,8 Mio. ausgewiesen. Es stellt sich hier die Frage, ob der über die Dauer einer Leistungsperiode definierte Gewinnanteil der Bürgergemeinde im Globalbudget künftig nicht auch innerhalb der Periode angepasst werden müsste, wenn die CMS mehr Gewinn erwirtschaftet als budgetiert.

Insgesamt bewegt sich das aktuelle 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 ihrer Sitzung vom 11. November 2019 beraten. Sie liess sich von der Direktion umfassend informieren und erhielt Gelegenheit, Fragen zu stellen und den Inhalt des vorliegenden Berichtes zu besprechen. Im Nachgang wurden die Fragen der Aufsichtskommission an die Sachkommission und die Antworten darauf auf dem Korrespondenzweg beraten. Der vorliegende Bericht wurde in seiner Endfassung mit Zirkulationsbeschluss vom 25. November 2019 verabschiedet.

2. Allgemeine Bemerkungen

Bereits in vorangehenden Berichten wurde festgehalten, dass zur Zeit der Erstellung des geltenden Globalbudgets verschiedene Umstände, die Rechnung und Budget der laufenden Periode beeinflussen, noch nicht bekannt waren. Dazu gehören etwa die Übergabe der Reha Chrischona an das Felix-Platter-Spital resp. deren finanzielle Folgen für das Bürgerspital wie auch die Übernahme des Angebotes «Wohnen mit Service», die das Budget der Produktegruppe 2 verändert. Auch zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Produktesummenbudgets für das Jahr 2020 sind verschiedene Entwicklungen noch schwierig zu prognostizieren bzw. zu budgetieren, so etwa hinsichtlich gesetzlicher und vertraglicher Rahmenbedingungen (namentlich Tarife).

Eine Gesamtübersicht aller Produktgruppen wie auch der Sonderrechnungen (Kapital- und Liegenschaftsertrag, unterteilt in Finanz- und Verwaltungsvermögen) ergibt sich aus den nachfolgenden Tabellen. Wie daraus ersichtlich ist, wird das Bürgerspital das Globalbudget, über die Jahre 2017 – 2020 ausgerollt, gemäss den Jahresrechnungen 2017 und 2018, der Hochrechnung 2019 und dem Budget 2020 voraussichtlich einhalten bzw. übertreffen, dies sowohl hinsichtlich den Produktgruppen (Betriebe) wie auch des Vermögens (Sonderrechnungen) als auch insgesamt.

Für das Jahr 2020 für sich betrachtet, ist gemäss dem Bericht des Bürgerrates und den vorliegenden Zahlen davon auszugehen, dass das Globalbudget 2020 **per annum** bei den Betrieben um rund CHF 1,9 Mio verfehlt wird, was aber durch einen **Vermögensertrag** bei den Sonderrechnungen kompensiert wird, der gut CHF 2 Mio über dem budgetierten Betrag liegt.

Das Globalbudget des Bürgerspitals **insgesamt** wird daher auch für das Jahr 2020 alleine betrachtet gemäss Budget 2020 eingehalten werden.

Die Aufsichtskommission hat sich bei der Sachkommission nach der Verbuchung der Kosten im Zusammenhang mit dem Leerstand der Gebäude auf der Chrischona erkundigt. Die Leerstandskosten Chrischona sind total mit CHF 1,2 Mio per 2020 budgetiert. Diese Zahl setzt sich zusammen aus CHF –331'000, budgetiert bei der Sonderrechnung zum Vermögen, und CHF –851'000, budgetiert bei der Direktion /Servicecenter (fehlende Deckungsbeiträge).

Im Budget 2020 sind dabei zu Lasten der Sonderrechnung zwei Monate (1.11. – 31.12.2020) Leerstandskosten budgetiert worden im Umfange von total CHF 331'000. Für die übrigen 10 Monate (Rochadezeit Alterszentrum zum Lamm am Standort Bettingen) werden dem Alterszentrum zum Lamm im Umfang von rund CHF 0.9 Mio. Kosten für Miete sowie Heiz- und Nebenkosten «intern» in Rechnung gestellt; sie sind damit Bestandteil des Budgets des Alterszentrums zum Lamm. Die weitere Frage der Aufsichtskommission, wie lange mit diesen Kosten zu rechnen sei, wird von der Direktion wie folgt zu beantwortet:

- Teil nicht gedeckte Aufwendungen der Direktion und Service-Center:

Das Bürgerspital ist bestrebt, die infolge Wegfall von Arbeiten im Zusammenhang mit der Reha Chrischona frei gewordenen Ressourcen von Direktion und Servicecenter nach Möglichkeit mit neuen Aufgaben zu kompensieren (Wachstum durch Übernahmen (bspw. Spektrum) oder neue Angebote (bspw. Wohnen mit Service)). Dies wird aber nicht vollumfänglich genügen, weshalb auch gezielte Anpassungen über natürliche Fluktuationen notwendig werden. Deren Umsetzungszeitpunkte sind zeitlich aber schwierig zu planen. Das anvisierte Ziel der Geschäftsleitung ist, dass der Prozess in 2 – 3 Jahren abgeschlossen sein soll.

- Teil Leerstandkosten Standort Bettingen:

Die Kosten belaufen sich auf approx. CHF 1.3 Mio / p.a. und fallen für die Zeiträume an, in welchen die Liegenschaften am Standort Bettingen nicht oder nur teilweise gegen «Abgeltung» intern oder extern genutzt werden. Sofern in den nächsten Jahren keine grösseren Investitionen getätigt werden müssen, werden die Liegenschaften am Standort Bettingen in 6 - 7 Jahren keinen Buchwert mehr aufweisen und damit Abschreibungen im Umfange von gut CHF 0.5 Mio. entfallen. Die Optimierungsmöglichkeiten von Unterhalt und Energie hängen letztlich stark von der Nutzung ab. Eine langfristige Prognose zu deren Kostenentwicklung ist derzeit nicht möglich.

Schliesslich ist in Beantwortung einer weiteren Frage der Aufsichtskommission festzuhalten, dass die entstehenden Mehrkosten der vom Bürgerrat beschlossenen Lohnrunde 2020 (individuelle Lohnentwicklung nach MAG- Ergebnis) im vorliegenden Budget 2020 enthalten sind. Auf Massnahmen zur Kompensation von Mehrkosten wird weiter unten im Bericht bei Produktgruppe 2 eingegangen.

Jahresbudget 2020

Zahlen in CHF 1'000

Jahresbudget 2020	PG 1	PG 2	PG3	DIR / SC	Betriebe	Vermögen	Bürgerspital
Ertrag	0	51'413	58'358	0	109'771	12'666	122'437
Aufwand	0	-54'595	-60'348	-851	-115'794	-4'655	-120'449
Ergebnisse (Betriebe = Nettokredit)	0	-3'182	-1'990	-851	-6'023	8'011	1'988
Zufluss aus Vermögensertrag	0	2'500	1'600	0	4'100	-4'100	0
Ergebnisse nach Zufluss aus Vermögensertrag	0	-682	-390	-851	-1'923	3'911	1'988

Vermögen	Ergebnisse
Sonderrechnung Kapital	-54
Sonderrechnung Liegenschaften Finanzvermögen	4'864
Sonderrechnung Liegenschaften Verwaltungsvermögen (ohne Standort Bettingen)	3'532
Sonderrechnung Liegenschaften Verwaltungsvermögen Standort Bettingen	-331
Sonderrechnungen Total	8'011

Globalbudget 2017 - 2020 (p.a.)

Zahlen in CHF 1'000

Produktgruppen	PG 1	PG 2	PG 3	DIR / SC	Betriebe	Vermögen	Bürgerspital
Nettokredit 2017 (inkl. Anpassung P1.1)	-2'086	-2'500	-1'600	0	-6'186	6'000	-186
Nettokredit 2018 (inkl. Anpassung P1.1)	-2'086	-2'500	-1'600	0	-6'186	6'000	-186
Nettokredit 2019 (inkl. Anpassung P1.1)	-2'086	-2'500	-1'600	0	-6'186	6'000	-186
Nettokredit 2020 (Verlängerung 1 Jahr)	0	-2'500	-1'600	0	-4'100	6'000	1'900
Nettokredit Total Globalbudgetperiode	-6'259	-10'000	-6'400	0	-22'659	24'000	1'341

Ergebnisentwicklung 2017 - 2020

Zahlen in CHF 1'000

Produktgruppen	PG 1	PG 2	PG 3	DIR / SC	Betriebe	Vermögen	Bürgerspital
Ist 2017	-2'397	-2'195	-830	0	-5'422	6'000	578
Ist 2018	-2'575	-1'630	-1'432	0	-5'637	6'000	363
Hochrechnung 2019 auf Basis Semesterabschluss 30.6.	-1'287	-1'668	-776	-614	-4'345	6'000	1'655
Jahresbudget 2020	0	-3'182	-1'990	-851	-6'023	8'011	1'988
Nettokredit Total Globalbudgetperiode	-6'259	-8'675	-5'028	-1'465	-21'427	26'011	4'584
Differenz zu Globalbudget kumuliert	0	1'325	1'372	-1'465	1'232	2'011	3'243

3. Bemerkungen zu den einzelnen Produktgruppen

3.1 Produktgruppe 1

Entfällt, da sistiert. Zu den Leerstandskosten siehe oben.

3.2 Produktgruppe 2

Sie schliesst, wie dem Bericht des Bürgerrates zu entnehmen ist, für das Jahr 2020 mit einem Ergebnis ab, das um CHF 682'000 unter dem Globalbudget (per annum) liegt.

Die Gründe sind im Bericht des Bürgerrates ausgeführt. Wie der Bürgerrat in der Einleitung seines Berichtes darlegt, ist das Bürgerspital daran, geeignete Massnahmen zu definieren, um seine Leistungen noch besser und effizienter zu erbringen. Bezogen auf die Produktgruppe 2 heisst dies konkret unter anderem, dass bestehende Überqualifikationen hinsichtlich diplomiertem Pflegepersonal abgebaut werden sollen. Wichtig ist der Sachkommission dabei die Zusicherung der Direktion, dass dies über die natürliche Fluktuation erfolgen soll. Weiter soll die Effizienzsteigerung nicht zu Lasten der Qualität von Pflege und Betreuung gehen.

Zum Angebot «Wohnen mit Service»:

Hier ist, wie im Bericht des Bürgerrates vermerkt, ein Fehlbetrag von 0,2 Mio. im Budget 2020 enthalten. Hervorzuheben ist, dass das Globalbudget dieses Angebot noch nicht berücksichtigt hat. Die Sachkommission wird von der Direktion stets auf dem Laufenden gehalten über die Entwicklung des Angebotes Wohnen mit Service. Der Businessplan ist vertraulich und betrifft die operative Ebene, liegt der Sachkommission und der Aufsichtskommission aber vor. Wesentlich ist, dass die derzeitige Belastung des Bürgerspitals durch die mit der CMS vereinbarten Defizitgarantie «gedeckelt» ist. Derzeit stehen im «Dalbehof» noch Wohnungen frei, was das Budget belastet. Das Bürgerspital geht davon aus, dass spätestens im Jahr 2022 die gewünschte Auslastung erreicht wird.

3.3. Produktgruppe 3

Die Gründe für das Verfehlen des Globalbudgets (immer per annum, nicht insgesamt!) sind im Bericht des Bürgerrates genannt. Es wird auf die dortigen Ausführungen (Systemwechsel bei der Finanzierung, Tarifierpassungen) verwiesen. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Globalbudgets war es nicht möglich, diese Entwicklungen genau abzuschätzen.

Zu den im Bericht des Bürgerrates erwähnten Auflösungen von Rücklagen ist in Beantwortung einer Frage der Aufsichtskommission folgendes auszuführen:

Diese Rücklagen sind in der Jahresrechnung 2018 ausgewiesen. Die Bildung von Rücklagen wird teilweise in den Leistungsvereinbarungen des Bürgerspitals Basel mit dem Kanton Basel-Stadt verbindlich gefordert. Dies betrifft namentlich die Produkte Wohnen und Arbeit für Menschen mit einer IV-Rente. Im Kern handelt es sich um Schwankungsreserven, welche in Jahren mit Überschüssen geäuft und in Jahren mit Verlusten verwendet werden können. Besteht per 31.12. kumuliert noch eine «Schwankungsreserve», gehört diese gemäss Vertrag dem Kanton und muss deshalb als Fremdkapital bilanziert werden. Diese Regelung gilt im Grundsatz seit der Umstellung «Neuer Finanzausgleich» im Jahre 2007, weshalb erstmals im Jahre 2008 eine entsprechende spezifische Rücklagenäuftung vorgenommen wurde. Ab 2023 wird diese Regelung in den Verträgen nicht mehr enthalten sein und die Thematik deshalb entfallen. Ab diesem Zeitpunkt werden dann auch die effektiv erzielten Ergebnisse ausgewiesen werden (ohne Schwankungsausgleiche).

Im Sinne einer «Gleichbehandlung» von Produkten in einer Produktgruppe werden seither auch Rücklagen nach obigem Schema in Produkten vorgenommen, wenn dies vertraglich nicht notwendig / vorgeschrieben war. In diesem Falle hat die Rücklage / Schwankungsreserve aber den Charakter von Eigenkapital und muss nicht zurückbezahlt werden. Betroffen ist namentlich das Angebot «Wohnen für Menschen mit einer Eingliederungsmassnahme». Ab 2023 wird hier auf eine Weiterführung des Modells verzichtet (siehe vorgängiger Abschnitt).

Die im Bericht zum Budget 2020 erwähnten Auflösungen von Rücklagen setzen sich wie folgt zusammen:

CHF 308'000 (Auflösung) Begleitetes Wohnen

CHF 200'000 (Auflösung) Begleitete Arbeit

CHF 45'000 (Bildung) Wohnen für Menschen mit einer Eingliederungsmassnahme

CHF 463'000 Nettoauflösung von Rücklagen in der Produktgruppe 3

Die Konformität von Rücklagen mit dem Globalbudget ist aus unserer Sicht gegeben, da ja das Globalbudget per annum einen «Mittelwert» zu einer mehrjährigen Betrachtungsperiode darstellt. Erschwert wird durch die geschilderte Praxis und den damit verbundenen zusätzlichen «Ergebnisschwankungsausgleichseffekt» jedoch die Interpretation von realen Entwicklungen in den einzelnen Jahren. Weil die vertraglichen Verpflichtungen ab 2023 entfallen, wird das Bürgerspital ab dann für die oben genannten Fälle die Systematik «Schwankungsreserven» sistieren.

4. Schlussbemerkungen

Die Sachkommission bedankt sich bei Direktion und Mitarbeitenden des Bürgerspitals und den zuständigen Bürgerräten für gute geleistete Arbeit und die stets gute und konstruktive Zusammenarbeit.

Kommentar der Sachkommission Waisenhaus

An ihrer Sitzung vom Montag, 18. November 2019, hat die Sachkommission des Bürgerlichen Waisenhauses Kenntnis vom Produktesummenbudget 2020 genommen und diesem mit folgenden Ergänzungen zugestimmt.

Das Budget 2020 des Bürgerlichen Waisenhauses umfasst einen Aufwand von CHF 8.648 Mio. gegenüber einem Ertrag von CHF 8.139 Mio. In der Summe wird ein negatives Ergebnis in Höhe von CHF 477'000.– budgetiert. Dies ergibt einen um CHF 144'000.– höheren Verlust im Budget 2020 gegenüber dem Globalbudget 2017 – 2020.

Auch im Budget 2020 müssen die Belegungsschwankungsreserven in der Produktegruppe "Pädagogik – Heim" reduziert werden (reduzierter Tagessatz), was sich massgebend auf das Budget überträgt. Ein weiterer Grund für den Mehraufwand ist das erhöhte Augenmerk auf die Arbeitsqualität, was auf mehr Einsätze des Fachpersonals und einmalig auf höhere Sachkosten für die Informatik zurückzuführen ist.

Entwicklung der Belegungsschwankungsreserven (BSR) in der Produktegruppe "Pädagogik – Heim" in der laufenden Leistungsvereinbarungs- resp. Leistungsauftragsperiode:

Jahr	BSR	Entw.	BSR	Aufwand	BSR/Aufwand
2017	-424		2250	7519	29.9
2018	-425		1825	7636	23.9
2019	-671		1154	7636	15.1
2020	-477		677	7636	8.9

Da die Marke der Belegungsschwankungsreserve von 20% des Gesamtaufwands bereits dieses Jahr erreicht wird, wurden Verhandlungen mit dem Kanton geführt, um den Abbau der Reserven zu stoppen. Der Kanton Basel-Stadt bekräftigt indes, erst auf die neue Leistungsperiode 2021-2024 kostendeckende Tarife sprechen zu wollen. Dies bedeutet, dass im nächsten Jahr die Belegungsschwankungsreserven deutlich unterschritten werden. Ende 2020 wird die Reserve bei ca. CHF 700'000.– zu stehen kommen.

Die Sachkommission des Bürgerlichen Waisenhauses weist darauf hin, dass sich auf Seite 2 im Produktesummenbudget des Bürgerlichen Waisenhauses ein Rechenfehler eingeschlichen hat. Anstelle der angegebenen TCHF 571 sollten es TCHF 671 sein, damit die Rechnung am Schluss aufgeht.

Das Bürgerliche Waisenhaus wurde im Jubiläumsjahr oft in den Medien erwähnt und konnte viele Besucherinnen und Besucher auf dem Gelände begrüßen. Für das neue Jahr wird denn auch die Jubiläums-Ausstellung in eine Dauerausstellung umgestaltet, um weiterhin auf diese besondere Basler Institution hinzuweisen.

Antrag

Nach Prüfung der Unterlagen beantragt die Aufsichtskommission dem Bürgergemeinderat einstimmig, den vorliegenden Produktesummenbudgets 2020 zuzustimmen.

Namens der Aufsichtskommission
Der Präsident: Dr. Markus Grolimund

25.11.19