



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5195.02

ED/P105195  
Basel, 12. Dezember 2012

Regierungsratsbeschluss  
vom 11. Dezember 2012

## **Anzug Urs Müller-Walz und Konsorten betreffend Public-Private-Partnership-Modell für den Betrieb der St. Jakobshalle**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. November 2010 den nachstehenden Anzug Urs Müller-Walz und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen.

"Im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates hat die Finanzkontrolle des Kantons Basel-Stadt eine Wirtschaftlichkeitsprüfung in den Bereichen Betrieb und Management der St. Jakobshalle durchgeführt. Die im Jahre 2006 seitens des Erziehungsdepartementes neu eingeschlagene Richtung für das Management und die Organisation der St. Jakobshalle zeigt positive Resultate. Mit der Übertragung der Geschäftsführung an die Levent AG entwickelte sich eine erfolgreiche Kooperation von Verwaltung und Privatwirtschaft. So konnten die durchschnittlichen Erträge gegenüber früheren Jahren um rund 220% gesteigert und die St. Jakobshalle durch Akquisition von diversen Grossanlässen als zweitwichtigster Veranstaltungsort der Schweiz etabliert werden. Kunden und Veranstalter loben den neu entwickelten Dienstleistungscharakter. Die Mitarbeitenden der St. Jakobshalle ihrerseits sind mit der Geschäftsführungsleistung von Herrn Kastl zu einem motivierten Team zusammengewachsen. Die GPK kann mit Zufriedenheit feststellen, dass der Sport durch die verschiedenen kommerziellen Events nicht vernachlässigt wurde.

### **Kooperation von Verwaltung und Privatwirtschaft ausbauen**

Die St. Jakobshalle ist mit ihrem Leistungsauftrag gemäss FiKo prädestiniert für ein Public-Private-Partnership-Modell (PPP), da die im Eventmanagement geforderten Leistungen über kantonales Arbeitszeitmodell und Personalrecht hinausgehen würden. Bereits jetzt hat der Kanton deutlich von privatwirtschaftlicher Professionalität, Dienstleistungsbereitschaft und Marktkennntnis profitieren können. Die konsequente Umsetzung eines PPP-Modells könnte den Erfolg noch steigern sowie bestehendes und zukünftiges Konfliktpotential minimieren. Anfangs dieses Jahres wurde mit einem neuen Eventmanager einen Vertrag abgeschlossen. Deshalb ist es für die Anzugsstellenden jetzt sinnvoll, über die zukünftige Rechtsform der St. Jakobshalle eine Diskussion anzustossen. Die GPK ist der Ansicht, dass der Regierungsrat während der Laufzeit des neuen Mandatsvertrags (2010 bis 2013) eine ausführliche Analyse möglicher PPP-Modelle für die Nutzung der St. Jakobshalle durchführen sollte.

Die Anzugsstellenden bitten deshalb den Regierungsrat, eine umfassende Analyse möglicher PPP-Modelle für die St. Jakobshalle durchzuführen und die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Ist ein PPP-Modell für die St. Jakobshalle möglich und sinnvoll?
2. Welches PPP-Modell wäre für das Management und die Organisation der St. Jakobshalle am sinnvollsten?
3. Wie wäre ein PPP-Modell soweit vorzubereiten, dass es bei Ablauf des bestehenden Man-

datsvertrages bzw. Neuausschreibung des Mandats umsetzbar wäre?

4. Welche personalrechtlichen Konsequenzen würde ein PPP-Modell St. Jakobshalle mit sich bringen?
5. Wie könnte sichergestellt werden, dass auch bei einer durch ein PPP-Modell betriebenen St. Jakobshalle der nicht kommerzielle Sport sowie der Breitensport weiterhin ihren entsprechenden Platz bekommen?
6. Inwieweit wäre eine Zusammenarbeit mit dem Betreiber des St. Jakob-Parks und der St. Jakob-Arena sinnvoll und möglich?

Urs Müller-Walz, Dominique König-Lüdin, Urs Schweizer, Franziska Reinhard, Andreas Ungricht, Andrea Bollinger, David Wüest-Rudin, Thomas Strahm, Helen Schai-Zigerlig"

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

Im Anzug Urs Müller-Walz und Konsorten betreffend Public-Private-Partnership-Modell für den Betrieb der St. Jakobshalle wird der Regierungsrat gebeten, eine umfassende Analyse möglicher Public-Private-Partnership-Modelle (PPP) für die St. Jakobshalle durchzuführen.

### **Vorbemerkungen**

Unter Public-Private-Partnership oder öffentlich-private Partnerschaft wird ein Zusammengehen zwischen Privaten und dem Staat zur Erfüllung staatlicher Aufgaben (Durchführung von Events und von Veranstaltungen im Bereich des Breiten- und Spitzensports) verstanden. Voraussetzung für Public-Private-Partnership ist das Generieren von Vorteilen sowohl für den privaten als auch den staatlichen Partner. So können Know-how, Finanzen, Infrastrukturen von Privaten oder vom Staat zur Verfügung gestellt werden, der Betrieb, d.h. der Einsatz der Ressourcen erfolgt dann durch den jeweils anderen Partner.

Bei der St. Jakobshalle besteht ein PPP-ähnliches Modell bereits seit April 2006: In einem Mandatsvertrag wird ein Agent mit der Akquisition, Vermittlung und Betreuung von Events in der St. Jakobshalle und auf anderen Sportstätten beauftragt.

Dieses Modell wird vom Anzugsteller, gestützt auf die Erhebungen der Finanzkontrolle des Kantons Basel-Stadt, als erfolgreich bezeichnet, nicht zuletzt wohl deshalb, weil die Erträge für den Kanton erheblich gesteigert werden konnten.

Der Anzugsteller bittet den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob auch weiter gehende Partnerschaften mit Privaten für die St. Jakobshalle gesucht werden könnten.

Private zeigen Interesse an einer Tätigkeit, wenn sie mit ihrem Engagement Geld verdienen können. Dies gilt für das Zurverfügungstellen von Kapital in gleichem Masse wie für die Übernahme von Dienstleistungen. Voraussetzung für eine jeder PPP zugrunde liegenden Zusammenarbeit ist demzufolge eine Win-win-Situation. Der Gewinn kann sich in verschiedenen Formen darstellen: Zum einen in Form von Geld als Gegenleistung für eingesetztes Kapital, Know-how oder geleistete Arbeit, zum anderen aber auch in Form von Steigerung des Bekanntheitsgrades und der Attraktivität eines Gemeinwesens für die Einwohnerinnen und Einwohner und für auswärtige Besuchende. Am Beispiel der St. Jakobshalle kann festgestellt werden, dass sowohl die Ausstrahlung von Basel als Durchführungsort von der Un-

terhaltung dienenden, kulturellen, wirtschaftlich bedeutenden Events oder von Sportveranstaltungen für das Gemeinwesen wichtig ist, stets aber auch die finanziellen Erträge für den Kanton von Bedeutung sind. Die Verpflichtung, für den Kanton Basel-Stadt durch das Spielen der St. Jakobshalle Erträge zu generieren, ergibt sich auch aus den erheblichen finanziellen Mitteln, welche in Bau, Renovationen und Betrieb der Halle eingesetzt worden sind und eingesetzt werden. Die in der Wirtschaft nicht unübliche Vorgabe, eine Rendite von bis zu 6 % auf das eingesetzte Kapital zu erwirtschaften, ist für die St. Jakobshalle bei Weitem nicht zu erreichen. Geht man von eingesetztem Kapital in Höhe von CHF 150 Mio. aus, müsste der jährliche Ertrag CHF 9,0 Mio. sein. Diese Summe müsste allein für die Zurverfügungstellung des Kapitals generiert werden. Zur Deckung des übrigen Aufwands (Personal, Unterhalt, Marketing usw.) müssten zusätzlich ca. CHF 10 Mio. generiert werden können. Diese Rechnung zeigt, dass eine Rendite im rein privatwirtschaftlichen Sinn mit dem Aufgabenbereich, den der Regierungsrat der St. Jakobshalle zugewiesen hat, nicht erzielt werden kann. Die Möglichkeiten für Private, mit der St. Jakobshalle Geld verdienen zu können, sind demzufolge limitiert. Das Beispiel privater Investoren, welche eine Event-Halle auf dem Beton Christen-Areal mit staatlicher Beteiligung der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt errichten wollten, zeigt dies deutlich. Dort war das Anliegen der privaten Seite gegenüber den beiden Kantonen eine bikantonale Einlage von ca. CHF 130 Mio. in eine privat beherrschte Unternehmung. Nur mit diesem à fonds perdu eingebrachten Betrag der öffentlichen Hand wäre diese private Organisation - gemäss ihren eigenen Aussagen - in den Bereich der Rentabilität der Halle gekommen. Mit den für die St. Jakobshalle bestehenden Steuerungsmöglichkeiten des Angebots vergleichbare Lösungen durch den Staat wären nicht gegeben gewesen.

Eine Partnerschaft mit Privaten hinsichtlich der Investitionen kann mit Blick darauf ausgeschlossen werden. Das bedeutet nicht, dass auf jegliche Zusammenarbeit mit Privaten verzichtet werden muss. Derzeit wird abgeklärt, ob es Interesse für Namenssponsoren gibt. Auch für den Betrieb der Halle wird künftig eine Zusammenarbeit mit Privaten angestrebt.

Die jüngere Geschichte der Ausgliederung von staatlichen Dienstleistungsangeboten zeigt, dass es dem Grossen Rat stets wichtig war, die Anstellungsbedingungen nicht vollständig zu privatisieren. Es finden sich in allen verselbstständigten Organisationen Hinweise auf kantonale Anstellungsbedingungen oder gar Verpflichtungen. Es kann - mit Blick auf die jüngste Erfolgsgeschichte - auch nicht gesagt werden, die staatlichen Anstellungsbedingungen des Personals der St. Jakobshalle seien hinderlich für eine erfolgreiche Arbeit. Diese Aussage gilt nicht für die Geschäftsführung. Dort scheint es nach wie vor sinnvoll, auf Mandatsbasis zu arbeiten. Die Finanzkontrolle hat dieses erfolgreiche Modell in ihrer Wirtschaftlichkeitsprüfung, welche sie im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates durchgeführt hat, ausdrücklich als sinnvoll bezeichnet. Nur mit einem Geschäftsführer, welcher einerseits die kantonalen und regionalen Gegebenheiten kennt, welcher den Event-Markt national und international aus naher Erfahrung erlebt hat und der es versteht, den Doppelauftrag zur Förderung des Breitensports und zur Durchführung von national und international ausstrahlenden Events mit dem zur Verfügung stehenden Personal wahrzunehmen, kann die Zielsetzung erreicht werden. Es wird entscheidend sein, mit der zurzeit laufenden Ausschreibung des Mandats eine Institution oder Person zu finden, welche alle diese Voraussetzungen bestens erfüllt. Nur dann können die Nutzungszeiten für den Breitensport wie auch für die Durchführung von Events gesteigert werden. Nur dann kann die dannzumal renovierte und somit neuwertige Halle im europäischen Markt besser platziert werden und nur dann können die Mitarbeitenden die Berufsleistungen erbringen, welche von der Kundschaft von ihnen erwartet werden.

Eine Privatisierung der St. Jakobshalle wird vom Regierungsrat ausgeschlossen. Nicht nur scheint es unmöglich, von einem Privaten die Sanierung in Höhe von 2011 grob geschätzten CHF 85 Mio. finanzieren zu lassen, auch der Verlust der Einflussnahmemöglichkeit auf die Bespielung spricht dagegen. Der Kanton müsste für den erheblichen Teil von Breitensportanlässen, welche zurzeit in der St. Jakobshalle durchgeführt werden, Ersatzlokalitäten zur Verfügung stellen. Dies wäre mit erheblichem Aufwand verbunden. Die bereits bestehenden Hallen könnten diesen Bedarf nicht decken.

Zur Beantwortung der Fragen:

**1. Ist ein PPP-Modell für die St. Jakobshalle möglich und sinnvoll?**

Die heutige Form der Geschäftsführung stellt ein PPP-ähnliches Modell dar. Weitergehende Arten der Zusammenarbeit mit Privaten, die ein berechtigtes Anliegen haben, eine Rendite für eingesetztes Kapital zu erwirtschaften, scheinen nicht realisierbar zu sein, wenn an der bisherigen Auftragsdefinition des Nebeneinanders von Events und Anlässen im Bereich des nicht kommerziellen Sports festgehalten werden soll. Vor diesem Hintergrund verfolgt der Regierungsrat die Zielsetzung einer weitergehenden Partnerschaft mit Privaten derzeit nicht.

**2. Welches PPP-Modell wäre für das Management und die Organisation der St. Jakobshalle am sinnvollsten?**

Das Management der St. Jakobshalle beruht auf einer Zusammenarbeit mit einer privaten Unternehmung. Die Erfolgsbeteiligung gewährleistet das Engagement der beauftragten Institution oder der beauftragten Person.

Die Organisation ist nach wie vor diejenige einer Dienststelle der kantonalen Verwaltung Basel-Stadt. Mit Blick auf die notwendige Personalführung durch die beauftragte Person ist auch auf den Wunsch aus Kreisen der Geschäftsprüfungskommission die teilzeitliche Anstellung des Mandatierten erfolgt. Eine andere Organisationsform, z.B. eine Ausgliederung, wird zurzeit nicht verfolgt. Der Kanton möchte auch in Zukunft Einfluss darauf haben, welche Veranstaltungen in der St. Jakobshalle durchgeführt werden. Auch wichtig ist die Preisgestaltung. Private Anbieter würden kaum dem Breitensport so tiefe Ansätze für die Überlassung von Räumlichkeiten gewähren. Verschiebungen auf andere Lokalitäten wären die Folge. Das Angebot an entsprechenden Ersatzhallen ist aber beschränkt. Deshalb würden zahlreiche Veranstalter, die nicht in der Lage sind, auf rein wirtschaftlicher Basis kalkulierte Mietpreise zu bezahlen, gegenüber heute schlechter gestellt.

**3. Wie wäre ein PPP-Modell soweit vorzubereiten, dass es bei Ablauf des bestehenden Mandatsvertrages bzw. Neuausschreibung des Mandats umsetzbar wäre?**

Der Regierungsrat sieht, weil keine Vorteile ersichtlich sind, keine Möglichkeit, ein weitergehendes PPP-Modell vorzubereiten, welches bei Amtsantritt der neu mandatierten Person zur Verfügung stehen könnte. Die Geschäftsprüfungskommission ist vom Vorsteher des Erziehungsdepartements am 21. September 2012 darauf hingewiesen worden.

**4. Welche personalrechtlichen Konsequenzen würden ein PPP-Modell St. Jakobshalle mit sich bringen?**

Das bestehende PPP-Modell der St. Jakobshalle trägt den Anforderungen an die Führung von Mitarbeitenden in der kantonalen Verwaltung Rechnung. In Absprache mit dem Zentralen Personaldienst hat das Erziehungsdepartement vor einiger Zeit das heute in Kraft stehende Modell mit einem Teilzeitarbeitsvertrag des Geschäftsführers gewählt. Daran soll auch in Zukunft festgehalten werden.

**5. Wie könnte sichergestellt werden, dass auch bei einer durch ein PPP-Modell betriebenen St. Jakobshalle der nicht kommerzielle Sport sowie der Breitensport weiterhin ihren entsprechenden Platz bekommen?**

Die in der Frage enthaltene Zielsetzung bildet für den Regierungsrat Auftrag auch für die Zukunft. Neben kommerziellen Veranstaltungen soll auch der nicht kommerziell betriebene Sport, insbesondere der Breitensport, über entsprechende Raumangebote in der St. Jakobshalle verfügen können. Es wird bewusst darauf verzichtet, eine Mindestquote an verfügbarer Zeit bzw. verfügbarem Raum festzulegen. Das Ziel muss sein, möglichst viele und angepasst lange Zeitfenster zur Verfügung zu haben, um den Anliegen des Breitensports gerecht werden zu können. Durch rasche Auf- und Abbauzeiten von kommerziellen Events, durch vorgesehene bauliche Änderungen (z.B. Durchfahrtsmöglichkeit von Sattelschleppern) wird die Zeitspanne verkürzt, welche für den Auf- und Abbau benötigt wird. Die so dazu gewonnene Nutzungszeit soll nicht ausschliesslich für Events eingesetzt werden können, sondern auch für den Breitensport.

Bei einem PPP-Modell, das zwangsläufig mehr Gewicht auf die Wirtschaftlichkeit legen müsste, wären Beeinträchtigungen des nicht kommerziellen Sports zu befürchten. Es wäre kaum mehr möglich, beispielsweise dem Handballverband zu derart tiefen Mietpreisen die Halle an bestimmten Abenden zu überlassen.

**6. Inwieweit wäre eine Zusammenarbeit mit dem Betreiber des St. Jakob-Parks und der St. Jakob-Arena sinnvoll und möglich?**

Als die St. Jakobs-Arena vorwiegend mit staatlichen Geldern und privater Trägerschaft errichtet worden ist, hat der Regierungsrat das Erziehungsdepartement beauftragt, eine Zusammenarbeitsvereinbarung mit den Betreibern der St. Jakobs-Arena abzuschliessen. Die Bedingung für die massive finanzielle Unterstützung des privat lancierten Vorhabens der Eishalle durch den Staat war die Verpflichtung zur Unterlassung der Konkurrenzierung der St. Jakobshalle durch die St. Jakobs-Arena. Der Regierungsrat hat sich damals auf den Standpunkt gestellt, dass es nicht sein darf, dass private Anbieter, welche ihr Vorhaben nur dank grosszügiger Unterstützung durch die Gemeinwesen realisieren konnten, zur Sicherstellung der notwendigen Einnahmen die Angebote der staatlichen Institution St. Jakobs-Halle konkurrenzieren. Zu diesem Zweck ist eine Vereinbarung (Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft und der Genossenschaft Regionale Eissporthalle St. Jakob betreffend Konditionen und Zusammenarbeit i.S. Regionale Eissporthalle St. Jakob vom 10./13. September 2002) abgeschlossen worden.

Eine Zusammenarbeit auf der Ebene der Geschäftsführung besteht. Sie darf als konstruktiv bezeichnet werden. Es wäre theoretisch möglich, die Geschäftsführung dieser privaten Insti-


tution zu übertragen. Der Regierungsrat hat aber bereits zu einem früheren Zeitpunkt diese Frage abschlägig beantwortet. Weil Einfluss auf den Betrieb der St. Jakobshalle genommen werden soll, soll auch die Geschäftsführung in Zukunft in den Verantwortungsbereich eines Departements gelegt werden.

Selbstverständlich werden auf der Ebene der Geschäftsleitungen Möglichkeiten der Zusammenarbeit laufend geprüft. Insbesondere auch dann, wenn es um Veranstaltungen geht, welche für den Standort Basel von Bedeutung sind.

### Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Urs Müller-Walz und Konsorten betreffend Public-Private-Partnership-Modell für den Betrieb der St. Jakobshalle als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin