



Januar 2012

---

# Plakatierung auf öffentlichem Grund: Ausschreibungen als wirkungsvolles Wettbewerbsinstrument?

---

Die Preisüberwachung hat in den grösseren Kantonshauptorten sowie in Winterthur und Lugano eine Umfrage zur Plakatierung auf öffentlichem Grund durchgeführt. Die Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass die Allgemeine Plakatgesellschaft AG (APG) über eine marktbeherrschende Stellung bezogen auf den Markt für Plakataushang auf öffentlichem Grund verfügt. Die auch von der Wettbewerbskommission erhoffte Belebung der Wettbewerbssituation ist bisher ausgeblieben. Der Preisüberwacher empfiehlt in einem ersten Schritt den Gemeinden, welche Konzessionsverträge vergeben, für ein funktionierendes Ausschreibungsverfahren zu sorgen, damit mittelfristig die Endkundenpreise unter Druck geraten. Sollte dies nicht zum erhofften Ergebnis führen, behält er sich weitere Schritte vor.

## Ausgangslage

Die Preisüberwachung erhielt in den letzten Jahren wiederholt Anfragen und Meldungen zu Plakataushangpreisen. Rund ein Sechstel der gesamten Schweizer Netto-Werbeumsätze (ohne Direktwerbung) werden durch Aussenwerbung generiert, die Hälfte davon durch klassische Plakatwerbung. Letztere generierte 2010 einen Nettoumsatz<sup>1</sup> von gut 300 Mio. CHF. Gemäss eigenen Angaben verfügt APG<sup>2</sup> über einen Marktanteil von 75% des Plakatmarktes und über 70'000 Plakatflächen<sup>3</sup>. Die APG kann als einziges Unternehmen ein attraktives Netz für eine landesweite Kampagne anbieten. Die einzige grössere Konkurrentin, die Clear Channel Schweiz AG<sup>4</sup>, verfügt nach eigenen Angaben über rund 20'000 Werbeflächen<sup>5</sup> und dürfte etwa 24% Marktanteil besitzen.

Plakatierungsfirmen erhalten mit der Konzession das Recht, entweder für das ganze Gemeindegebiet oder für ein klar definiertes Los während der Konzessionslaufzeit den Aushang von Plakaten an Endkunden (Firmen, politische Parteien, Veranstalter von kulturellen und anderen Publikumsanlässen etc.) zu verkaufen. Als Gegenleistung entrichtet die Konzessionärin der Gemeinde eine Konzessionsgebühr. Diese Gebühr unterscheidet sich zwischen den einzelnen Gemeinden nicht nur in der Höhe, sondern auch in der Art. Sie werden in einigen Gemeinden als variable Gebühr in Abhängigkeit des Umsatzes, in anderen Gemeinden als Fixbetrag festgelegt. Zum Teil existieren Mischformen mit Umsatzbeteiligung bei gleichzeitiger Mindestgebühr. In einigen wenigen Gemeinden sind Endkundenpreise Bestandteil der Konzessionsverträge. Werden Preisadjustierungen für den Endkunden während der

---

<sup>1</sup> Bruttoumsätze minus Rabatte für Mengen- oder Wiederholungsabschlüsse, minus Provisionen, Kommissionen und sonstige Vergünstigungen.

<sup>2</sup> Die APG Affichage ist eine 100%-ige Beteiligungsgesellschaft der Affichage Holding SA, Genf.

<sup>3</sup> Untertitel auf der Website der APG: „APG Affichage - Aussenwerbung in der Schweiz, regional, national, auf über 70'000 Plakatflächen.“

<sup>4</sup> Konsolidierung aller bisheriger Gruppengesellschaften: Clear Channel Plakanda GmbH, Plakanda GmbH, Plakanda AWI AG, Plakanda Ofex AG, Clear Channel Felice GmbH, Plakanda Management AG, Plakatron AG, Infotrak AG und Interpubli Werbe AG.

<sup>5</sup> Angabe auf der Website von Clear Channel: <http://www.clearchannel.ch/facts-figures.html>.



Laufzeit dieser Verträge vorgenommen, ist von administrierten Preisen zu sprechen, wenn diese durch die zuständige Behörde genehmigt werden müssen.

Mit dem alleinigen Recht zur Sondernutzung einer öffentlichen Sache (Sondernutzungskonzession) wird für die Laufzeit ein faktisches Monopol geschaffen. Die Dauer einer Konzession reicht von 3 bis zu 15 Jahren, wobei oft eine stillschweigende Verlängerung vorgesehen ist. Solche Verlängerungen werden von der WEKO<sup>6</sup> jedoch nicht empfohlen. Eine lange Konzessionsdauer dürfte den Wettbewerb allgemein eher schwächen.

Die Preisüberwachung erachtet die Anwendbarkeit des Preisüberwachungsgesetzes (PüG; SR 942.20) und ihre Zuständigkeit vorliegend auf zwei Stufen als erfüllt. Zum einen auf der Stufe der Städte und Gemeinden, welche über die Hoheit über den öffentlichen Grund verfügen und den Plakataushang über eine Sondernutzungskonzession für das ganze Gemeinde- bzw. Stadtgebiet oder Teile davon zu einem bestimmten Preis exklusiv an eine Plakatifirma erteilen. Zum anderen auf der Stufe des Marktes für den Plakataushang, auf dem die APG mit einem gesamtschweizerischen Marktanteil von rund 75 Prozent als marktmächtig im Sinne von Art. 2 PüG zu betrachten ist. Wenn die Preise von einer Exekutive oder Legislative festgelegt oder genehmigt sind, beschränkt sich die Kompetenz der Preisüberwachung gemäss Art. 14 PüG auf die Abgabe von Empfehlungen. Dies trifft namentlich auf die Gebühren für Sondernutzungskonzessionen, ausnahmsweise aber auch auf die Preise der APG zu.

### **Ausschreibung als wirkungsvolles Wettbewerbsinstrument**

Beabsichtigen Endkunden eine nationale Kampagne zu führen, ist dies u.E. gerade wenn Innenstadtbereiche abgedeckt werden sollen, nur mit der APG effizient möglich. Die APG kann laut eigenen Angaben als einziges Unternehmen ein national lückenloses Netz anbieten: „Als einziger Anbieter decken wir mit unseren Plakatnetzen die ganze Schweiz ab: alle Sprachregionen, alle Agglomerationen, sämtliche Städte und Stadtzentren – lückenlos.“<sup>7</sup> Zudem untermauert eine im Jahr 2009 durchgeführte Umfrage der Preisüberwachung bei über 20 Städten diese Einschätzung, welche eine äusserst starke Marktposition der APG aufzeigte. Auch Christian Kauter, der damalige CEO und Verwaltungsratsdelegierten der Affichage Holding, scheint ein flächendeckendes Netz für grosse Auftraggeber von Plakatkampagnen als entscheidendes Kriterium zu erachten: „Der Auftraggeber [*Anm. PUE. gemeint waren Zigarettenproduzenten*] ist jedoch nicht mehr interessiert, eine Kampagne zu schalten, wenn dies nicht mehr schweizweit flächendeckend möglich ist.“<sup>8</sup>

Die APG verfügt über eine marktbeherrschende Stellung im Bereich des Plakataushangs auf öffentlichem Grund.<sup>9</sup> Die von der Wettbewerbskommission erwarteten Markteintritte sind im letzten Jahrzehnt ausgeblieben. Eine Vergabe von Konzessionsverträgen mittels Ausschreibungen kann jedoch nur dann als wirkungsvolles Wettbewerbsinstrument angesehen werden, wenn sie zu ernsthaftem Anbieterwettbewerb mit mehreren Wettbewerbern führt. Diese Grundvoraussetzung ist angesichts der derzeitigen Marktposition der APG fraglich. Bei Ausschreibungen ist in einigen Städten je nur ein einziges Angebot eingegangen, was dafür spricht, dass Ausschreibungen in diesem Bereich als Wettbe-

<sup>6</sup> Empfehlungen der Wettbewerbskommission vom 6.3.2000 gemäss Art. 45 Abs. 2 KG betreffend Pachtverträge über die Aussenwerbung, zuhanden der kommunalen und kantonalen Gemeinwesen S. 94 in RPW 2000/1.

<sup>7</sup> Nicht mehr aufgeschalteter Text auf der APG Website (gesehen am 2.11.2009) mit dem Titel „Marktanteile“: „Die Entwicklung der Schweizer Plakatierung ist eng mit der Geschichte der im Jahr 1900 in Genève gegründeten APG verbunden. Als einziger Anbieter decken wir mit unseren Plakatnetzen die ganze Schweiz ab: alle Sprachregionen, alle Agglomerationen, sämtliche Städte und Stadtzentren – lückenlos. Einer der vielen Vorteile für Sie.“

<sup>8</sup> Interview in der Zeitschrift Stocks vom 12.03.2009 mit dem Titel „Auch die teure Fernseh-Werbung dürfte leiden“.

<sup>9</sup> Ein Ausweichen von APG auf andere, nicht flächendeckende Anbieter, ist nicht ohne erheblichen Aufwand möglich, selbst wenn dies in ähnlicher Qualität etwa auf privatem Grund theoretisch möglich wäre. Plakate auf privatem Grund können eine eingeschränkt vergleichbare Alternative darstellen. Die Firma Clear Channel konnte sich in gewissen Teilmärkten der Plakatwerbung (Megaposter) eine starke Marktposition aufbauen. Dies wirkt sich jedoch u.E. wenn überhaupt nur beschränkt disziplinierend aus.



werbsinstrument bereits teilweise versagen<sup>10</sup>. Die Funktionsfähigkeit dieses Instruments hängt davon ab, ob der einzige derzeitige ernsthafte Konkurrent, die Clear Channel Schweiz AG<sup>11</sup>, weiter willens ist, bei Ausschreibungen gegen die APG anzutreten, um sich den Schweizer Markt besser zu erschliessen. Es ist abgesehen von diesen grundsätzlichen Anforderungen an die Mindestanzahl Mitbewerber davon auszugehen, dass höhere Gebote eingehen, wenn mehrere starke Konkurrenten bei der Vergabe im Wettstreit zueinander stehen.<sup>12</sup>

Damit Ausschreibungen als Wettbewerbsinstrument mittelfristig funktionieren können, sind geeignete Ausschreibungsmodalitäten vorzusehen. Dies sollte auch im Interesse der konzessionsvergebenden Gemeinden liegen, da damit auch mittelfristig von einem Anbieterwettbewerb ausgegangen werden kann.

Auch die Konsumentinnen und Konsumenten sollten von einer Wettbewerbsbelebung durch geeignete Vergabemodalitäten profitieren. Es ist unbestritten, dass Konkurrenz zwischen mehreren Anbietern zu tieferen Endkundenpreisen führen dürfte. Gegenwärtig ist von Monopolpreisen für Endkunden auszugehen. Es müssten mehrere Anbieter gegenüber den Endkunden auftreten und ein vergleichbares Produkt anbieten können, um daran direkt etwas zu ändern. Bis diese Verbesserung der Wettbewerbssituation greift, empfiehlt der Preisüberwacher zudem, weitere Massnahmen ins Auge zu fassen, um die Endkundenpreise schon kurzfristig senken können. Bei nur einem Los jedoch mehreren Bewerbern im Zeitpunkt der Ausschreibung könnte (zumindest in einer Übergangsphase) das Kriterium „Endkundenpreis“ als Vergabekriterium verwendet werden. Damit würde eine gewisse preiswettbewerbliche Wirkung auch für die Dauer der Laufzeit ermöglicht.

---

<sup>10</sup> Ausschreibungen, bei welchen Bieter unterschiedliche Ausgangslagen haben, sind Gegenstand der ökonomischen Forschung. Die ungleich langen Spiesse bei der Bemühung um eine Konzession in einer Stadt könnten potenzielle Konkurrentinnen davon abhalten überhaupt ein Gebot abzugeben oder die Vergabe führt zu nicht optimalen Resultaten. Als aktuelles Beispiel beschäftigt sich ein Arbeitspapier der Cornell University auf spieltheoretischer Ebene mit solchen strategischen (externen) Effekten bei mehreren unterschiedlichen, zeitlich gestaffelten Ausschreibungen, welche die einzelnen Gebote jedoch gegenseitig beeinflussen können (vgl. Paes Leme, Renato; Syrgkanis, Vasilis; Tardos, Eva: "Sequential Auctions and Externalities", abrufbar unter <http://arxiv.org/abs/1108.2452>). Die Autoren kommen in dieser Studie zu folgendem Ergebnis: "In many settings agents participate in multiple different auctions that are not necessarily implemented simultaneously. Future opportunities affect strategic considerations of the players in each auction, introducing externalities. (...) For example, it may not be dominated to bid above the actual value of an item, as the outcome of this auction can have large effect for the player in future auctions beyond the value of this item. If sellers hold sequential first price auctions then for unit-demand bidders (matching market) every subgame perfect equilibrium achieves at least half of the optimal social welfare."

<sup>11</sup> Clear Channel Schweiz ist unter international market locations bei Clear Channel Outdoor aufgeführt. Nach eigenen Angaben handelt es sich dabei um die grösste Aussenwerbungsfirma weltweit: "Clear Channel Outdoor (NYSE:CCO) is the world's largest outdoor advertising company with close to one million displays in 45 countries across 5 continents."

<sup>12</sup> Ein Papier modelliert etwa den Angebotspreis für eine Leistungserbringung im Strassenbau, welche über eine Auktion vergeben wird. Der günstigste Preis in einer solchen Auktion entspricht in unserem Fall für die Plakatierung einem hohen Gebot für eine Konzession: „With respect to rival variables, we found that the tougher the average rival is, the lower the bid and the lower the winning bid, though the significance of the bid result is sensitive to differences in econometric specification.“ Zitat von S. 314 aus dem Papier: De Silva, D. G., Dunne, T. and Kosmopoulou, G. (2003), An Empirical Analysis of Entrant and Incumbent Bidding in Road Construction Auctions. The Journal of Industrial Economics, 51: 295–316.



## Empfehlungen an die Gemeinden

Basierend auf den vorgenannten Erwägungen empfiehlt der Preisüberwacher den Gemeinden folgende Punkte bei der Vergabe zu beachten:

*Fixe Gebühren statt variable Umsatzbeteiligungen:* Solange die Konzessionärin als Monopolistin im Plakatmarkt Preise setzt, d.h. solange zwischen mehreren Anbietern kein eigentlicher Preiswettbewerb um Endkunden existiert, ist die Art der Konzessionsgebühr für die Endkundenpreise mitentscheidend. Es ist derzeit üblich, die Konzessionsgebühr im Konzessionsvertrag umsatzabhängig festzulegen, im Schnitt etwa bei 40 Prozent des Umsatzes. Laut gängiger ökonomischer Theorie führen diese variablen, umsatzabhängigen Gebühren zu einer Angebotsverknappung und einer Preiserhöhung: Der Monopolgewinn wird bei geringerer Menge und höheren Preisen maximiert, wenn eine umsatzabhängige Abgabe geschuldet ist.<sup>13</sup> Im Gegensatz dazu verändern fixe Konzessionsgebühren als eigentliche versunkene Kosten für die Unternehmung weder die angebotene Menge noch erhöhen sie den vom Monopolisten gewählten Endkundenpreis noch zusätzlich. Aus Sicht der Endkonsumentenpreise ist es sinnvoll eine fixe Abgabe unabhängig vom Umsatz festzulegen, da dadurch die Grenzerlöse nicht tangiert werden und der Preis, den der Monopolist im Hinblick auf seine Gewinnoptimierung wählt, tiefer ausfallen dürfte.<sup>14</sup> Diese Aussage behält ihre Gültigkeit auch wenn die Preisgestaltung der APG national einheitlich, also aggregiert erfolgt. Die Konditionen der Vergabe einzelner Standorte werden bei der Preisgestaltung für das gesamte Netz berücksichtigt und haben damit einen Einfluss auf sämtliche Endkundenpreise. Der Vorteil einer fixen Abgabe kann sich also aus Endkundensicht flächendeckend positiv auswirken. Ein weiterer Vorteil für die Gemeinden ist, dass mit fixen Konzessionsgebühren das unternehmerische Risiko nicht mitgetragen werden muss. Da der Plakataushang sehr konjunkturabhängig zu sein scheint, ist dies für die kommunale Budgetierungssicherheit von Vorteil. Damit sind fixe Gebühren als konsequente Umsetzung des Grundgedankens zu sehen, der hinter Mindestabgaben steht, die trotz umsatzabhängiger Gebühr vielerorts als umsatzunabhängige Untergrenze fix festgesetzt worden sind. Die bisherigen Erfahrungen aus vergangenen Jahren ermöglichen es der Gemeinde zudem, die Marktverhältnisse gut ein- und die mögliche Abgabenhöhe genau abzuschätzen.

*Verschiedene Lose in den grösseren Städten:* Neben APG sollten weitere Plakatierungsunternehmen in der Lage sein, ein alternatives nationales Netz parallel anzubieten oder zumindest ein Angebot in den grössten Städten aufzubauen. Es liegt im Interesse eines funktionierenden Wettbewerbs und ist Voraussetzung für eine funktionierende Auktion, dass mehrere Unternehmen auf dem Markt tätig sind. Grundvoraussetzung für eine Belebung des Wettbewerbs auf Endverkaufsstufe durch Anbieter ist grundsätzlich also der gleichzeitige Zugang mehrerer Plakatierungsfirmen zu Plakatflächen auf öffentlichem Grund in den fünf bis zehn grössten Städten der Schweiz. Um dies zu ermöglichen, muss mindestens ein zweites Unternehmen an attraktiven Stellen in den grössten Städten vertreten sein.<sup>15</sup> Es

<sup>13</sup> Die theoretische Herleitung ist Folgende: Für einen Monopolisten die Gewinnmaximierung in dem Punkt erfüllt, wo die Grenzkosten dem Grenzerlös entsprechen. Mit variablen Konzessionsgebühren wird der Grenzerlös des Monopolisten für jede Outputmenge um diesen Anteil verringert. Der Grenzerlös liegt also z.B. 40 Prozent unter dem entsprechenden Grenzerlös ohne umsatzabhängige Konzessionsgebühr. Da die Grenzkostenkurve die Grenzerlöskurve zwingend von unten schneidet, damit es sich um ein Gewinnmaximum für den Monopolisten handelt, liegt das Gewinnoptimum bei variabler Umsatzbeteiligung folglich bei einer geringeren Angebotsmenge und einem höheren Preis. Im Gegensatz dazu haben fixe Gebühren sicher einen Einfluss auf die Kosten, nicht jedoch auf die Grenzkosten und schon gar nicht auf die Erlöse. Das Optimierungsproblem der Firma wird dadurch nicht betroffen.

<sup>14</sup> Bei Konkurrenz mehrerer Anbieter würden die Preise nicht mehr aus Sicht eines Monopolisten gesetzt, wodurch sich die dargestellte Problematik entschärfen würde.

<sup>15</sup> Grössenvorteile sprechen u.E. in einer (grösseren) Stadt nicht zwingend für ein einziges Los, auch wenn solche sicher nicht von der Hand zu weisen sind: Zum einen kann der mit dem Booking verbundene administrative Aufwand mit steigender Grösse minimiert werden (Skaleneffekte), andererseits ist die Bewirtschaftung wohl günstiger, wenn die Plakatstellen nahe beieinander liegen und die Plakatierungs-Equipen kurze Wegzeiten dazwischen haben (Dichtevorteile). Ausreichend grosse Lose, die einen räumlichen Bezug haben, sollten jedoch diesem Aspekt der Dichtevorteile genügend Rechnung tragen können. Allerdings kann es in einer kleineren Stadt durchaus Sinn machen, das Angebot auf einen einzigen Anbieter zu konzentrieren.



müsste also zumindest in den fünf grössten Städten sichergestellt werden können, dass mehrere Anbieter mit mindestens je einem Los vertreten sind und diese Lose einigermaßen gleichwertig sind<sup>16</sup>.

*Kurze Vergabeintervalle:* Aus Sicht des Preisübersichters könnte der Markteintritt zudem begünstigt werden, indem die Vergabeintervalle kurz gehalten werden (z.B. auf drei Jahre beschränkt). Dies hat einen positiven Effekt auf die Bestreitbarkeit der Märkte. Damit profitiert die Intensität des Anbieterwettbewerbs, da Markteintritte vereinfacht werden.

*Heimfall der Infrastruktur:* Nach Ablauf der Konzession ist aus Sicht des Wettbewerbs sicherzustellen, dass der bisherige Konzessionsinhaber abgesehen von den besseren Marktnachfragekenntnissen keine Vorteile gegenüber einem neu in den Markt eintretenden Bieter hat. Die Infrastruktur sollte deshalb auch nach Ablauf der Konzession an die Gemeinde zurückgehen. Der Heimfall der Infrastruktur ist entsprechend bereits bei der Konzessionsausschreibung zu regeln.

*Zuschlagskriterium Endkundenpreis:* Beabsichtigen Gemeinden auch weiterhin nur ein Los auszuschreiben, können Endkundenpreise als Zuschlagskriterium eine kurzfristig wirksame Massnahme zur Senkung der Endkundenpreise darstellen. Die Gemeinden legen dazu die fixe Konzessionsgebühr im Voraus fest. Die Plakatierungsfirma, welche unter dieser Nebenbedingung den tiefsten Endkundenpreis offeriert, erhält dann den Zuschlag. Die Gewichtung der einzelnen Plakatkategorien muss sich an den Bedürfnissen und Gegebenheiten der ausschreibenden Gemeinden orientieren. Eine Konkurrenz über den Endkundenpreis wird dadurch zum Zeitpunkt der Ausschreibung angeregt, selbst wenn sich während der Laufzeit nur ein Anbieter im Markt befindet.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Keine starke Intensivierung des Wettbewerbs wäre zu erwarten, wenn etwa zwei Lose unterschiedlichen Plakatierungsfirmen vergeben würden, dabei aber eines im stark frequentierten Zentrum und das andere in der Peripherie läge.

<sup>17</sup> Zwischen Preisgünstigkeit als (einzigem) Zuschlagskriterium und dem Anliegen, dass sich mehrere aus Kundensicht tatsächlich gleichwertige Anbieter auf dem Markt etablieren können, besteht eine gewisse Interdependenz (es handelt sich derzeit wohl um konkurrierende Ansprüche), welche bei der Ausformulierung des Zuschlagskriteriums im Detail durchdacht werden müsste. Die Förderung des allgemeinen Wettbewerbs dürfte in einer ersten Phase Priorität haben, da dadurch regulatorische Massnahmen hinfällig würden.