Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 15. Mai 2013

378.
Amt für Städtebau, Strategie Aussenwerbeverträge Stadt Zürich

IDG-Status: öffentlich

1. Ausgangslage

In der Stadtverwaltung gibt es gegen 70 Verträge für Aussenwerbung mit Drittfirmen. Die Verträge verteilen sich auf sechs Departemente. Drei dieser Verträge umfassen eine Vielzahl von Werbeflächen und machen den Hauptanteil aus. Die restlichen Verträge sind solche über einzelne Werbestandorte.

Die Verträge beinhalten die Verpachtung von Plakatwerbeflächen auf Grundstücken des Finanz- und Verwaltungsvermögens sowie auf öffentlichem Grund. Insbesondere mit den grossen Verträgen von VBZ, LVZ und AfS werden bedeutende Einnahmen erzielt. Die Einnahmen aus der Plakatierung auf städtischen Grundstücken (2010 rund 6,8 Millionen Franken) fliessen in die Stadtkasse. Einzig die Einnahmen aus der Aussenwerbung im Bereich der Infrastruktur der VBZ auf öffentlichem Grund und Anlagen auf Grundstücken des Verwaltungsvermögens der VBZ fliessen über VBZ/ZVV zum Kanton.

Bis anhin erfolgte die Verwaltung dieser Vertragswerke weitgehend unkoordiniert, und es bestand keine übergeordnete Strategie bei der Verpachtung von Werbeflächen auf städtischen Grundstücken. Ausnahme bildet das Amt für Städtebau mit seinen öffentlichen Ausschreibungen nach Submissionsverordnung (SVO) sowie der Vertrag der Liegenschaftenverwaltung (LVZ), welcher den Vertragsnehmer verpflichtet, weitere Firmen im Umfang eines Viertels an der Pacht zu beteiligen. Es bestehen bis heute jedoch weder ein Vertragsportfolio noch einheitliche Vorgaben im Vertragsmanagement.

Beispiele aus dem benachbarten Ausland, aber auch jüngste Ausschreibungen aus der Schweiz zeigen, dass Kommunen, die ihr Potenzial in diesem Bereich koordinieren und bündeln, deutlich mehr Einnahmen generieren konnten. Da auch die Stadt Zürich in diesem Bereich erhebliches Synergie- und Optimierungspotenzial hat, lassen sich die Erträge mit der Koordination der Interessen und einer übergeordneten Strategie steigern.

2. Auftrag

Aufgrund dieser Ausgangslage erteilte der Stadtrat dem Amt für Städtebau am 27. Januar 2010 (EIF 2010/104) den Auftrag, ein Projekt zu starten, welches mit Einbezug der wichtigsten städtischen Akteure (VBZ, LVZ, IMMO, PRD und AfS) einerseits die Situation analysiert und andererseits eine Strategie im gesamtstädtischen Interesse definiert, die für alle Verwaltungseinheiten verbindlich ist.

3. Analyse

Für die Analyse und Grundlagenerarbeitung wurde die Firma Emch + Berger engagiert. Die Analyse (Beilage 1) untersuchte sämtliche Aussenwerbe-Vertragswerke, welche die städtischen Dienstabteilungen mit Drittfirmen führen. Es wurden Daten zu Vertragsart, Vertragsumfang, Vertragsdauer, Kündigungs- und Verlängerungsregelungen, Neben- und Naturalleistungen und auch zu den Abgaben erhoben und ausgewertet. Die Analyse ermöglichte

erstmals eine Übersicht und Vergleiche über die vielfältigen Vertragswerke zum Thema Aussenwerbung.

Die Analyse zeigte, dass aktuell über 90 Prozent der städtischen kommerziellen Plakatflächen durch eine Firma (APG|SGA Allgemeine Plakatgesellschaft AG) bewirtschaftet werden. Die bestehenden Verträge weisen in der Regel lange Laufzeiten auf und verlängern sich – falls sie nicht gekündigt werden – automatisch. Diese Praxis ist nicht mehr zeitgemäss, sondern ist für die Stadt mittel- bis langfristig nachteilig.

Die Analyse hat weiter dargelegt, dass die Höhe der Abgaben aus den unterschiedlichen Vertragswerken zum Teil deutlich divergieren und die Einnahmen sehr unterschiedlich ausfallen. Es kann jedoch festgehalten werden, dass dies lediglich die Verträge für einzelne Werbestandorte betrifft. Die Einnahmen aus den drei Verträgen der VBZ, der LVZ und des AfS für jeweils eine Vielzahl von Werbestandorten bewegen sich mehrheitlich auf marktgerechtem Niveau.

Die Analyse hat weiter gezeigt, dass die Verwaltungseinheiten sehr unterschiedliche Ansprüche haben. So gibt es Verwaltungseinheiten, welche die Verträge aktiv bewirtschaften, und andere, welche diese nur passiv verwalten.

Die wiederholten Nachfragen der WEKO und auch der Bericht des Eidgenössischen Preisüberwachers vom Januar 2012 mit dem Titel «Plakatierung auf öffentlichem Grund: Ausschreibungen als wichtiges Wettbewerbsinstrument» (Beilage 2) empfehlen den Kommunen die Bewirtschaftung der Plakatflächen öffentlich auszuschreiben. Der Preisüberwacher äussert sich in seinem Bericht weiter zu den Themen Losbildung, Vergabeintervall, Heimfall des Trägermaterials, Vertragsdauer und Abgabeart (fixe oder umsatzabhängige Abgaben).

Sowohl die Analyse der Vertragssituation als auch der Bericht des Preisüberwachers vom Januar 2012 machen deutlich, dass Handlungsbedarf besteht. Die Ergebnisse aus der Analyse sowie der Bericht des Preisüberwachers liefern wichtige Hinweise, die als Basis für die Entwicklung der künftigen städtischen Strategie dienen können.

4. Projektziel

Die Strategie hat den Zweck, die gegen 70 Verträge zu koordinieren und die Interessen der Stadt zu bündeln und so die Einnahmen zu maximieren. Ziel ist es, mit einer gemeinsamen, systematischen und koordinierten Vermarktung der städtischen Werbeflächen im Sinne eines Vertragsportfolios, Synergien zu nutzen und die Effizienz im Vertragsmanagement zu erhöhen. Mit standardisierten Vorgaben soll als Nebeneffekt der Verwaltungsaufwand reduziert werden. Unter Wahrung der Interessen und Kompetenzen der betroffenen Dienststellen sollen die Marktposition der Stadt Zürich insgesamt gestärkt und die wettbewerbs- und submissionsrechtlichen Vorgaben berücksichtigt werden.

4.1 Wirtschaftliche Zielsetzung – Aufwand und Ertrag

Die Erfahrungen aus der Ausschreibung der Plakatierung im öffentlichen Grund vom letzten Jahr (Mehreinnahmen rund 33 Prozent) zeigen, dass allein mit öffentlichen Ausschreibungen mittelfristig eine Steigerung der städtischen Erträge von 1 Million Franken pro Jahr realistisch ist. Auf der Aufwandseite ergeben sich zudem mit der übergeordneten Strategie mit den einheitlichen Standards im Vertragsmanagement Synergien, die genutzt werden können. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Strategie mit den vorhandenen personellen Ressourcen umgesetzt werden kann.

5. Strategieentwicklungsprozess

Auf Basis der Ergebnisse aus der Analyse entwickelten die Projektbeteiligten VBZ, LVZ, IMMO, PRD und AfS ein gemeinsames Briefing für die Entwicklung der Strategie. Der Auftrag für die Durchführung und Moderation des Strategieentwicklungsprozesses ging auch hier an die Emch + Berger AG. Die Projektorganisation des Strategieentwicklungsprozesses bestand aus einem Projektteam, das von einem Projektausschuss gesteuert wurde. Beide Gremien wurden aus Vertreterinnen und Vertretern der oben genannten Dienstabteilungen gebildet. Die interne Projektleitung lag beim Amt für Städtebau.

6. Strategie Aussenwerbeverträge Stadt Zürich

6.1 Strategie

Im Strategieentwicklungsprozess hat sich der Steuerungsausschuss auf eine Lösung geeinigt, die auf einer dreistufigen Organisation basiert. Die erste Stufe besteht aus einem strategischen Gremium (Strategieebene), die zweite Stufe aus einer Koordinationsstelle (Projektebene) und die dritte Ebene betrifft den operativen Teil, der weiterhin bei den entsprechenden Verwaltungseinheiten angesiedelt ist (operative Ebene).

6.2 Organisation

Handlungsbereich und Aufgaben der strategischen Ebene:

Das strategische Gremium ist für die Koordination der übergeordneten Belange zuständig und definiert die Strategie im gesamtstädtischen Interesse. Es setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der städtischen Verwaltungsorganisationen VBZ, LVZ, FV, HBD und AfS zusammen. Das strategische Gremium trifft sich bei Bedarf (mindestens jedoch zweimal jährlich). Im Zuge von bevorstehenden Ausschreibungen berät das strategische Gremium die ausschreibende Dienstabteilung bezüglich Ausschreibungs- und Vergabekriterien sowie bei den Vertragsmodalitäten. Das Verfahren der Ausschreibung wird jeweils vom strategischen Gremium im Vorfeld anstehender Submissionen überprüft; dasselbe gilt für den Antrag zur Vergabe. Das Gremium entwickelt zudem Leitlinien für die Weiterentwicklung des Aussenwerbeportfolios der Stadt Zürich. Das strategische Gremium handelt gestützt auf übergeordnete städtische Strategien und sichert somit das Interesse der Stadt Zürich ab. Sämtliche Entscheide zur Strategie werden durch den Stadtrat gefällt.

Die Strategie wie auch die Konzeption der einzelnen Verträge basieren auf den rechtlichen Grundlagen sowie auf sämtlichen relevanten Strategien, Leitbildern und Konzepten der Stadt Zürich.

Handlungsbereich und Situierung der Projektebene:

Die Projektleiterin bzw. der Projektleiter (Projektleitung) ist Anlaufstelle für alle Fragen im Zusammenhang mit Verträgen für Werbenutzungen auf städtischen Grundstücken. Sie/er erarbeitet zusammen mit dem Projektteam Entscheidungsgrundlagen zuhanden des übergeordneten Gremiums und stellt zudem die Verbindung zwischen der operativen und der strategischen Ebene sicher.

Die Projektleitung wird von den involvierten Dienststellen (IMMO, LVZ, AfS und VBZ) gestellt. In den ersten zwei Jahren übernimmt diese Projektleitung das AfS. Die nachfolgenden Projektleitenden werden im Zweijahresturnus durch das strategische Gremium bestimmt.

Das Projektteam setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern folgender Dienstabteilungen zusammen: AfS, IMMO, LVZ und VBZ. Das Projektteam erstellt das Vertragsportfolio und führt dieses laufend nach.

Handlungsbereich der operativen Ebene:

Das operative Geschäft bzw. die Vertragsverwaltung, namentlich Tätigkeiten wie etwa das Rechnungs- und Mahnwesen, die Kontakte zu den Vertragspartnern, das Einholen von Baubewilligungen und die Bearbeitung von Mutationen während der Vertragsdauer, bleibt wie bis anhin bei den zuständigen Verwaltungseinheiten.

Vorteile der dreistufigen Organisation:

Die dreistufige Organisation ermöglicht eine strategische Koordination der Verträge im Bereich Aussenwerbung im Sinne eines Vertragsportfolios und garantiert eine strategische Entwicklung des Themas sowie ein Controlling im gesamtstädtischen Interesse. Die Geschäfte werden von der Projektleitung mit Hilfe des Projektteams, das wiederum aus Vertreterinnen und Vertretern der wichtigsten involvierten Dienststellen zusammengesetzt ist, vorbereitet. Die zeitintensiven operativen Aufgaben werden bis auf Weiteres in den entsprechenden Verwaltungseinheiten erbracht.

6.3 Grundsätze und Modalitäten

Folgende Grundsätze (Ausschreibungsverfahren, Vertragsmodalitäten, Geldflüsse) konnten bereits im Rahmen der Strategieentwicklung bearbeitet und festgehalten werden:

Ausschreibungsverfahren:

Bei allen grösseren Verträgen (VBZ, LVZ, IMMO und AfS) werden künftig Konkurrenzverfahren durchgeführt. Die Ausschreibungs- und Vergabekriterien basieren auf den einschlägigen wettbewerbs- und submissionsrechtlichen Vorgaben.

Vertragsmodalitäten:

Die Vertragsmodalitäten (Vertragsdauer, Losbildung, Abgabeart, Eigentum Trägermaterial usw.) werden aufgrund der strategischen Vorgaben und der jeweils aktuellen Marktsituation vom strategischen Gremium empfohlen und von der verantwortlichen Dienstabteilung im gesamtstädtischen Interesse definiert.

Geldflüsse:

Die Geldflüsse sind transparent und verbleiben unverändert. Die aus den Ausschreibungen generierten Einnahmen fliessen weiterhin an die betreffenden Dienstabteilungen bzw. über die VBZ zum ZVV.

6.4 Regulierungsfolgenabschätzung

Bei der Strategie im Umgang mit Aussenwerbeverträgen der Stadtverwaltung handelt es sich grundsätzlich um ein internes Projekt. KMU sind insofern davon betroffen, als dass sie sich künftig auch an den Konkurrenzverfahren beteiligen können, da Direktvergaben weitgehend entfallen. Eine bessere Koordination der städtischen Verträge sowie die Ausschreibungsverfahren in Losen ermöglichen kleineren Aussenwerbefirmen einen besseren Marktzugang.

6.5 Berichterstattung

Die Erfahrungen aus der Umsetzung der Strategie sind laufend von der Projektleitung zu dokumentieren und auszuwerten (insbesondere die Veränderung der Einnahmen und des Verwaltungsaufwands). Der Stadtrat ist darüber alle zwei Jahre zu informieren.

Auf Antrag des Vorstehers des Hochbaudepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Der Strategie Aussenwerbeverträge Stadt Zürich wird im Sinne der Erwägungen zugestimmt.
2. Die Departemente werden angewiesen, die dreistufige Organisation im Sinne der Erwägungen zu implementieren. Das strategische Gremium wird beauftragt, für die Implementierung der Strategie zu sorgen.
3. Alle zwei Jahre, erstmals im Jahr 2015, hat das strategische Gremium dem Stadtrat einen Bericht vorzulegen, der die Erfahrungen aus der Strategieumsetzung festhält, bewertet und einen Vorschlag für das weitere Vorgehen beinhaltet.

Mitteilung je unter Beilagen an die Stadtpräsidentin, die Vorsteher des Finanz-, des Hochbaudepartements sowie des Departements der Industriellen Betriebe, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Kultur, die Finanzverwaltung, die Liegenschaftenverwaltung, das Amt für Städtebau, die Immobilien-Bewirtschaftung und die Verkehrsbetriebe.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin