

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 3. Oktober 2012

1304. Dringliche Interpellation von Dr. Davy Graf, Joachim Hagger und 7 Mitunterzeichnenden betreffend Verlängerung des Rahmenvertrags für Bierlieferungen an die städtischen Restaurationsbetriebe, Konditionen und Hintergründe der Vertragsverlängerung. Am 22. August 2012 reichten die Gemeinderäte Davy Graf (SP) und Joachim Hagger (FDP) und 7 Mitunterzeichnende folgende Interpellation, GR Nr. 2012/308, ein:

Die Bierlieferverträge an städtische Restaurants waren in der Vergangenheit mehrmals Thema im Zürcher Gemeinderat und in verschiedenen Kommissionen. Am 1. Dezember 2010 überwies der Rat mit grosser Mehrheit ein Postulat (GR-Nr. 2008/190) von Ueli Brasser und Patrick Blöchlinger, wonach bei städtischen Restaurants auf den direkten Abschluss von Bierlieferverträgen zu verzichten sei.

Am 17. Juli 2012 wurde den Pächtern und Pächterinnen der städtischen Restaurationsbetriebe mitgeteilt, dass der im Juni 2008 abgeschlossene Rahmenvertrag für die Bierlieferungen mit der Feldschlösschen Getränke AG (FGG, Carlsberg-Konzern) von der Liegenschaftenverwaltung (LV) im Einvernehmen mit dem Finanzvorstand per 1. Oktober 2012 um weitere drei Jahre verlängert wurde.

1. Welche submissionsrechtlichen Bestimmungen sind für den Abschluss des Biervertrags der LV und dessen Verlängerung einzuhalten?
2. Wer ist zuständig für den Abschluss des Bierliefervertrags und dessen Verlängerung? Wie ist der Stadtrat bei der Ausschreibung (März 2008), dem Vertragsabschluss (Juli 2008) und bei der Vertragsverlängerung (Juli 2012) in die Entscheidungsfindung mit einbezogen worden?
3. Welche Vorteile haben die LV veranlasst, den Bierliefervertrag im Gegensatz zu dem vom Gemeinderat mit der Überweisung des Postulats 2008/190 formulierten Wunsch um drei Jahre zu verlängern?
4. Welche Restaurantbetriebe der LV unterstehen dem Bierliefervertrag, welche nicht? Nach welchen Kriterien werden Betriebe vom Bierliefervertrag mit Carlsberg/FGG entbunden? Wie wird die Bierlieferung bei den anderen städtischen Gastronomiebetrieben geregelt (wie z.B. Sportamt, Spitäler, Heime, etc.)? Arbeiten diese auch mit Rahmenverträgen?
5. Welche Bestimmungen des Bierliefervertrags sind bei der Vertragsverlängerung im Juli 2012 angepasst worden? Mit welcher Begründung?
6. Was sind die genauen Leistungen die Carlsberg/FGG erbringt? Bitte um genaue Angaben zur Höhe und Aufteilung (zwischen LV und Wirtinnen) der jährlichen Rückvergütung pro HL und des jährlichen Pauschalbetrags? Wie wird der Ertrag aus den Rückvergütungen von der LV verwendet?
7. Gemäss Ausschreibungsunterlagen der LV (März 2008) ist es der Brauerei untersagt, den WirtInnen Vorgaben für die Wahl der Lieferanten zu machen. Wieso ist im Vertrag von 2008 nun aber die Bestimmung erhalten, dass die Carlsberg/FGG-Biere, über die Carlsberg/FGG-Brauerei oder deren Depots (Betriebe im Besitz der Carlsberg/FGG) zu beziehen sind? Warum werden lokale, unabhängige Getränkehandlungen damit aus der Belieferung der Betriebe mit FGG-Bier ausgeschlossen?
8. Gemäss dem Vertrag 2008 müssen auch die „Zürcher Biere“ bei Carlsberg/FGG oder deren Depots bezogen werden. Was ist der Sinn davon, da der Carlsberg/FGG -Konzern keine „Zürcher Biere“ im Sortiment führt, sondern diese Produkte lediglich bei den lokalen unabhängigen Getränkehandlungen zu bekommen sind? Sind alle Restaurationsbetriebe von dieser Regelung betroffen oder wird z.B. nach der Bezugsmenge unterschieden?
9. Warum wird es mit dem Lieferantenzwang den Wirtinnen indirekt verunmöglicht z.B. die alkoholfreien Getränke anderswo zu bestellen? Denn ohne den Bierumsatz können die Wirtinnen keine guten Bedingungen bei diesen Zusatzprodukten aushandeln. Wie hoch ist der Anteil von Carlsberg/FGG am Verkauf nicht-alkoholischer Getränke in den dem Biervertrag unterstehenden Restaurants der LV heute?
10. Der Bierliefervertrag sieht zur Förderung der Biervielfalt einen Fremdbieranteil von 33 Prozent bei Betrieben über 35 HL Umsatz pro Jahr vor. Zusätzlich sind alle WirtInnen aufgefordert, im Rahmen von 10 Prozent ihres Gesamtausschankes Bier auszuschenken, welches auf dem Stadtgebiet Zürich gebraut wird. Wie hoch sind der Fremdbieranteil und der Anteil des in Zürich gebrauten Biers in den dem Biervertrag unterstehenden

Betrieben der LV heute? Und insbesondere wie hoch ist die Steigerung des Anteils an Zürcher Bieren in diesen Betrieben seit der Vertragsunterzeichnung 2008?

11. Warum hat die LV die Bierpreiserhöhungen der letzten Jahre des Carlsberg/FGG Konzerns akzeptiert? Wurden diese Bierpreiserhöhungen durch die LV geprüft? Hätten diese im Rahmen des alten und neuen Vertrags abgelehnt werden können?
12. Im Marktvergleich müssten die WirtInnen für lokales Bier 10% weniger bezahlen. Welchen Vorteil hat die Verlängerung des Vertrages für die WirtInnen? Welche Mindereinnahmen ergibt dies für die WirtInnen bei einem Gesamtvolumen von 3000HL?
13. Ist der Stadtrat bereit, den Bierliefervertrag mit Carlsberg/FGG im Sinne des Postulats 2008/190 sofort bzw., so rasch wie möglich aufzulösen oder einen neuen Vertrag abzuschliessen, der den Interessen der WirtInnen entspricht und das lokale Gewerbe (unabhängige Getränkehandlungen und Bierproduktion, sprich Arbeitsplätze in der Stadt Zürich) unterstützt und fördert?

Der Stadtrat beantwortet die dringliche Interpellation wie folgt:

Vorbemerkungen

Die Stadt besitzt 63 Restaurantbetriebe; sie ist zur Hauptsache in früheren Jahren durch Erwerb der entsprechenden Liegenschaften aus strategischen/stadtplanerischen Gründen zu diesen Objekten gekommen und vermietet sie seither, wobei insbesondere Ausflugs-, Quartier- und Saalbetriebe im öffentlichen Interesse bewirtschaftet werden. Mit dem Kauf übernahm sie oftmals bestehende einzelne Bierlieferungsverträge, welche die frühere Besitzerin oder der frühere Besitzer, die Wirtin oder der Wirt mit einer Brauerei abgeschlossen hat. Der Abschluss von solchen Verträgen war und ist branchenüblich.

Mit der Vereinbarung eines Rahmenvertrags (nach einer vorgängigen Ausschreibung) löste die Stadt 1998 diese Einzellieferverträge ab. Sie erreichte damit durch Bündelung der Nachfrage eine wesentliche Verbesserung der Konditionen und eine markante Vereinfachung in der Abwicklung und Abrechnung.

Im Hinblick auf den Auslauf der Vereinbarung von 1998 schrieb die Liegenschaftsverwaltung 2008 den Rahmenvertrag in stark angepasster Form erneut aus. Vorgängig führte sie Gespräche mit interessierten Kreisen (Gastro Zürich, Brauereien, einzelne Mieterinnen und Mieter) über die künftigen Modalitäten. Gegenüber der ursprünglichen Fassung wurden bei der neuen Ausschreibung bzw. beim neuen Vertrag insbesondere folgende Bestimmungen zugunsten der Wirtinnen und Wirte sowie der Konsumenten angepasst:

Thema	Vorher (1998)	Neu (Vertragsabschluss 2008)
Vertragslaufzeit	10 Jahre befristet	Befristet auf 5 Jahre, mit einer Verlängerungsmöglichkeit Aktuell verlängert um 3 Jahre
Aufteilung Rückvergütung zwischen Stadt und Betreiberin oder Betreiber	Vereinzelt individuelle Lösungen	1/3 Betreiber 2/3 Stadt
Erlaubter Fremdbieranteil	25 %	Keine Beschränkung bis 35 hl Ausschank pro Jahr, darüber 33 %, Einteilung der Betriebe bei Ausschreibung bekannt
Empfohlener Fremdbieranteil	Keiner	Im Interesse der Biervielfalt und der Unterstützung von regionalen Kleinbrauereien ist es seitens der Stadt erwünscht, dass die Mieterschaft das Kontingent für den Fremdbieranteil auch ausschöpft.
Empfohlener Verkauf von in Zürich gebrauten Bieren	Keiner	Anzustreben sind 10 %
Abgabe für Fremdbier	Ja	Keine bzw. nur bei Überschreitung des Fremdbieranteils
Lieferantenverpflichtung	Frei	Bezug der Feldschlösschen-Produkte bei Feldschlösschen oder ihren Depots (aufgrund eines Nachtrags sind die Wirtinnen und Wirte beim Bezug von Fremdbieren bei der Lieferantenwahl frei)

Anstelle der markanten Änderungen überlegte sich die Stadt 2007/2008 unter Abwägung der Vor- und Nachteile auch, gar keinen Vertrag mehr abzuschliessen. Folgende Argumente führten jedoch erneut zum Abschluss einer Rahmenvereinbarung:

Bündelung	Die einzelnen Restaurants, Wirtinnen und Wirte sind in ihren Verhandlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Mit der Bündelung ihrer Betriebe kann die Stadt zugunsten der Betreiberinnen und Betreiber und Konsumentinnen und Konsumenten eine bessere Verhandlungsposition in die Waagschale werfen.
Finanzielle Überlegungen	Im Rechnungskreis der Restaurants (2025) bei der Liegenschaftsverwaltung sind die zusätzlichen Einnahmen aus der Bier-Rückvergütung (rund eine viertel Million Franken zugunsten Stadt) wegen den im Portefeuille vorhandenen defizitären Quartier- und Saalbetrieben hoch willkommen. Durch Überlassung eines Anteils der Rückvergütung an die Wirtinnen und Wirte profitieren auch diese mit.
Bessere Konditionen	Gegenüber Einzelverträgen können mit einem Rahmenvertrag wesentlich bessere Bedingungen vereinbart werden. Dies betrifft neben den finanziellen Punkten auch Nebenleistungen.
Ausgleich zwischen diversen Betrieben	Die vorteilhaften Konditionen des Rahmenvertrags kommen insbesondere den Betrieben mittlerer und kleiner Grösse zugute, wobei letztere optional von der Vereinbarung profitieren können.
Förderung der Biervielfalt	Wenn die Stadt keinen Rahmenvertrag abschliesst, werden die einzelnen Wirtinnen oder Wirte selber eine individuelle Vereinbarung mit einer Brauerei ihrer Wahl eingehen. Es besteht die Gefahr, dass bei solchen Einzelverträgen primär finanzielle Interessen im Vordergrund stehen. Andere Punkte, welche die Stadt im Rahmenvertrag vereinbart hat, insbesondere der erlaubte hohe Fremdbieranteil sowie die Förderung von lokalen Marken, würden mit hoher Wahrscheinlichkeit in Einzelverträgen keinen Eingang finden.
Übersicht über bestehende Verträge	Mit einem Rahmenvertrag verfügt die Stadt über eine immer aktuelle eigene Übersicht. Wenn die einzelnen Wirtinnen oder Wirte Einzelverträge abschliessen, ist dies nicht mehr gewährleistet. Im Übrigen besteht das Risiko, dass Wirtinnen oder Wirte Vereinbarungen abschliessen, welche von der Laufzeit her nicht mit den Kündigungsfristen der Mietverträge korrespondieren.

Seit dem Abschluss des neuen Rahmenvertrags (2008) vermietete die Liegenschaftsverwaltung zwölf Betriebe neu. Die zu überbindende Bierliefer-Vereinbarung gab bei den Verhandlungen zwar vereinzelt Anlass zu Fragen; nach Erläuterung der Vorteile für die Wirtinnen und Wirte akzeptierten die neuen Vertragspartner die Rahmenvereinbarung.

Im Übrigen ist festzuhalten, dass sich die Zusammenarbeit mit Feldschlösschen sowohl für die Stadt als auch für die Wirtinnen und Wirte bewährt. Negativmeldungen an die Liegenschaftsverwaltung sind bisher über all die Jahre nur wenige erfolgt. Der Rahmenvertrag begünstigt ein vielfältiges Bierangebot, indem Feldschlösschen mit seinen verschiedenen Marken ein breites und tiefes Sortiment abdecken kann. Bei Ausschöpfen des festgelegten Fremdbieranteils können weitere und für Zürich spezielle Konsumentenwünsche abgedeckt werden. Weiter bietet Feldschlösschen bezüglich Infrastruktur, Service und Marketingunterstützung gegenüber den Restaurants nach Auskunft der Verantwortlichen vor Ort eine gute Leistung.

Zu Frage 1: Das Submissionsrecht (Beschaffungsrecht) kommt nur zur Anwendung, wenn die öffentliche Hand Güter (oder Dienstleistungen) selber beschafft, die sie für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe benötigt.

Vorliegend ist die Stadt nicht selber Einkäuferin oder Konsumentin, sondern Anbieterin eines Rechts auf Bierausschank in städtischen Gastronomiebetrieben, für das sie eine Entschädigung erhält. Das ist z. B. vergleichbar mit der Einräumung des Rechts, eine städtische Fläche als Plakatstelle zu nutzen, wofür die Stadt eine Entschädigung erhält.

Es sind jedoch wettbewerbsrechtliche Schranken zu beachten. Mit der Vereinbarung eines hohen Fremdbieranteils und der befristeten Dauer hat die Stadt den entsprechenden Empfehlungen Rechnung getragen.

Zu Frage 2: Der Vertragsabschluss mit der Feldschlösschen Getränke AG Mitte 2008 sowie die aktuelle Verlängerung um 3 Jahre erfolgte in Kompetenz des Finanzvorstands (Art. 49 GO, Art. 49 GeschOStR; Anlehnung an die Kompetenzregelung für Mietverträge). Im Sommer 2008 wurde die entsprechende Medienmitteilung vorgängig vom Stadtrat verabschiedet. Im Sommer 2012 erfolgte eine briefliche Information der betroffenen Restaurantmieterinnen und -mieter.

Zu Frage 3: Die in den Vorbemerkungen dargelegten Gründe, welche 2008 zum Abschluss des Rahmenvertrags und kürzlich zur Verlängerung um drei Jahre führten, haben aktuell nach wie vor Bestand. Insbesondere dem Anliegen der Förderung der Biervielfalt kann so Rechnung getragen werden. Bei einer Aufgabe der Rahmenvereinbarung durch die Stadt besteht das erhebliche Risiko, dass beim Abschluss von Einzelverträgen durch die Wirtinnen und Wirte einengendere Bestimmungen über den Fremdbieranteil abgemacht werden.

Dass es der Stadt ernst ist mit dem Fremdbieranteil und dem Ausschank von lokalen Produkten, belegt das an die Mieterschaft versandte Schreiben, in welchem die Wirtinnen und Wirte explizit aufgefordert werden, die Möglichkeiten auch auszuschöpfen.

Mit dem überwiesenen Postulat, GR Nr. 2008/190 vom 7. Mai 2008, wird der Stadtrat gebeten, den Verzicht auf den Abschluss eines Bierliefer-Rahmenvertrags zu prüfen. Er wird eine solche Prüfung wie 2007/2008 unter Abwägung der Vor- und Nachteile spätestens im Jahr 2015 im Hinblick auf das Auslaufen des aktuellen Vertrags wieder vornehmen.

Im Übrigen ist auch zu beachten, dass der Gemeinderat ein ebenfalls am 7. Mai 2008 eingereichtes Postulat (GR Nr. 2008/191) betreffend Förderung der Biervielfalt in den städtischen Gastronomiebetrieben mit dem Geschäftsbericht 2010 abgeschrieben hat. Nach Meinung des Stadtrats hat der Gemeinderat dadurch zum Ausdruck gebracht, dass dem Anliegen mit dem bestehenden Rahmenvertrag Rechnung getragen wird.

Weiter lehnte der Gemeinderat im Jahr 2000 ein Postulat vom 19. August 1998 (GR Nr. 1998/257), mit welchem um die Auflösung des damaligen Rahmenvertrags ersucht wurde, ab.

Zu Frage 4: Der Rahmenvertrag wird bei Neuvermietungen den jeweiligen Mietparteien überbunden. Bei der Ausschreibung der Restaurants wird auf den Vertrag hingewiesen.

Im Rahmenvertrag wird zwischen drei Gruppen von Gastrobetrieben unterschieden. Kriterium für die Einteilung war die Ausschankmenge Bier pro Jahr (Kleinbetriebe mit weniger als 35 hl, mittlere Betriebe zwischen 35 und 100 hl und grosse Betriebe mit über 100 hl). Die Kategorisierung erfolgte 2007/2008 und wurde allen Brauereien zur Ausfertigung ihrer Offerten übermittelt.

Vom Rahmenvertrag nicht erfasst sind wenige Betriebe, bei welchen die Mieterschaft namhafte eigene Investitionen in den Ausbau vornahm oder vornimmt (so genannte Rohbauvermietung) und das Konzept weitgehend selber festlegt.

Der Rahmenvertrag bietet der Stadt auch die Möglichkeit, während der Laufzeit einzelne Betriebe (z. B. bei Neuvermietungen mit hohem Investitionsanteil der Mieterschaft) aus dem Vertrag auszulösen sowie neue Betriebe nicht dem Rahmenvertrag zu unterstellen.

Die Regelung bei den übrigen Dienstabteilungen ist der Liegenschaftenverwaltung nicht bekannt und konnte angesichts der kurzfristigen Beantwortung der dringlich erklärten Interpellation auch nicht im Detail erhoben werden. Die Badebetriebe des Sportamts überlassen den Biereinkauf der Mieterschaft. Hingegen unterliegen die städtischen Spitäler und Heime (Gesundheits- und Umweltdepartement) bei der Beschaffung von Speisen und Getränken dem

Submissionsrecht, da dort die öffentliche Hand diese einkauft, um eine öffentliche Aufgabe (Betrieb der Spitäler und Heime) zu erfüllen. Der Einkauf ist gesamtstädtisch über die Koordinierte Beschaffung geregelt und erfolgt jeweils über Ausschreibungen zu jeweiligen Produktgruppen (z. B. Getränke).

Zu Frage 5: Der Vertrag wurde zu gleichbleibenden Konditionen verlängert.

Zu Frage 6: Die Leistungen von Feldschlösschen umfassen nicht nur die eigentliche Bierlieferung, sondern auch das Bereitstellen der Infrastruktur (Ausschankanlage einschliesslich Bierleitung), die Beratung und Unterstützung bei Werbemassnahmen und Spezialaktionen.

Die fixe Aufteilung der Rückvergütungen zwischen Mieterschaft und Stadt ist ein Drittel zu zwei Drittel.

Feldschlösschen bezahlt der Stadt (Liegenschaftenverwaltung) eine jährliche Pauschalentschädigung sowie eine mengenabhängige Rückvergütung und übernimmt die jährlichen Abrechnungen einschliesslich Statistik.

Über die Höhe der finanziellen Leistungen haben die Vertragsparteien Vertraulichkeit vereinbart. Von der Grössenordnung her hat die Stadt im Durchschnitt der letzten 3 Jahre rund Fr. 250 000.– pro Jahr eingenommen.

Der Ertrag aus den Rückvergütungen für die Stadt fliesst innerhalb der Liegenschaftenverwaltung im Rechnungskreis 2025 in die jeweilige Liegenschaftsrechnung der einzelnen Betriebe und kann somit für Erneuerungs- oder Verbesserungsmassnahmen verwendet werden.

Die Pauschalentschädigung wird nicht auf die einzelnen Betriebe aufgeteilt, aber ebenfalls im Rechnungskreis 2025 verbucht. Diese Mittel können für erforderliche, anderweitig aber nicht finanzierbare Massnahmen herangezogen werden.

Zu Frage 7: Die mit Feldschlösschen im Rahmen der Schlussverhandlungen vereinbarten Konditionen basieren auf Direktbelieferung und nicht auf Zwischenschaltung aussenstehender Depositäre.

Lokale und unabhängige Getränkehandlungen können im Rahmen des Fremdbieranteils und des übrigen Getränkesortiments liefern.

Zu Frage 8: Feldschlösschen ist gemäss eigener Aussage seit Längerem bestrebt, Zürcher Biere wie z.B. das Turbinenbräu über die eigenen Vertriebskanäle mit abzusetzen, was aber bisher nicht möglich ist. Produkte der Turbinenbräu AG oder von anderen Brauereien sind derzeit über Drittkanäle (vgl. Antwort zu Frage 7) zu beziehen, was seitens Feldschlösschen trotz der in der Interpellation erwähnten Bestimmung aufgrund eines Nachtrags akzeptiert wird.

Zu Frage 9: Lokale und unabhängige Getränkehandlungen können im Rahmen des Fremdbieranteils und selbstverständlich des übrigen Getränkesortiments liefern. Die Wirtinnen und Wirte sind da in der Lieferantwahl frei. Die Liegenschaftenverwaltung hat keine Kenntnis über die entsprechenden Anteile.

Zu Frage 10: Die Betreiberinnen und Betreiber sind in der Wahl der Produkte im Rahmen des Fremdbieranteils frei. Zurzeit sind keine Angaben über den Ausschöpfungsgrad des Fremdbieranteils verfügbar. Die Wirtinnen und Wirte wurden mit der Information betreffend Verlängerung des Rahmenvertrags erneut aufgefordert, den Fremdbieranteil im Sinne der Konsumentinnen und Konsumenten auszuschöpfen.

Zu Frage 11: Feldschlösschen ist in der Preisgestaltung frei; sie darf jedoch die städtischen Betriebe gegenüber dritten Betrieben nicht benachteiligen. Zu bedenken ist, dass der Anteil der städtischen Gastronomiebetriebe am gesamten Verkaufsvolumen in der Schweiz marginal ist. Überdies ist der Bierpreis auch regelmässig Gegenstand von Beobachtungen durch

den Preisüberwacher und die Wettbewerbskommission (WEKO).

Zu Frage 12: Ein Preisvergleich basiert immer auf Momentaufnahmen. Das Sortiment der einzigen Stadtzürcher Brauerei umfasst drei Biere. Feldschlösschen bietet hingegen ein breiteres und tieferes Sortiment, was einerseits höhere Distributionskosten verursacht, andererseits den Wirtinnen und Wirten eine konzeptspezifische Sortimentsauswahl ermöglicht.

Die Ermittlung der Mindereinnahmen (gemeint sind wohl Mehrausgaben) für eine hypothetische Menge ist nicht aussagekräftig, da die Bezugsmengen bei den einzelnen Betrieben sehr unterschiedlich sind.

Zu Frage 13: Der bestehende Vertrag einschliesslich Verlängerung ist für die befristete Dauer bis Ende September 2016 fix vereinbart; eine vorzeitige Auflösung somit nicht möglich.

Im Jahr 2015 werden die Liegenschaftenverwaltung und in der Folge der Stadtrat eine Neuausschreibung oder eine Freigabe der Bierlieferungen erneut prüfen, wobei letztere allerdings neben den übrigen Nachteilen jährliche Mindereinnahmen in der Grössenordnung von rund Fr. 250 000.– zur Folge hätte (vgl. Antwort auf Frage 6).

Vor dem Stadtrat
die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti