

## Bio und Regional in der Gemeinschaftsverpflegung:

# Die Reform des Vergaberechts als Chance nutzen

Michaela Haack und Dr. Susanne von Münchhausen

**Nachhaltigkeitsaspekte sind bei der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen für immer mehr Kommunen von zunehmender Bedeutung. Im Bereich der Gemeinschaftsverpflegung ist hier insbesondere der Wunsch nach ökologischen und regionalen Lebensmitteln relevant. Eine Vorreiterrolle haben Städte wie Berlin, München oder Nürnberg übernommen, indem sie mit politischen Beschlüssen verbindliche Bio-Mindestanteile in öffentlichen Einrichtungen durchgesetzt haben.**

### Nachhaltigkeit zwischen Theorie und Praxis

Die Grundlagen für eine umweltfreundliche und sozialorientierte öffentliche Beschaffung wurden mit der Modernisierung des öffentlichen Auftragswesens durch die EU-Vergaberichtlinien aus den Jahren 2004 und 2014 geschaffen. Diese ermöglichen eine gleichwertige Berücksichtigung von ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Kriterien in öffentlichen Vergabeverfahren. Mit einer nachhaltigeren Beschaffung können öffentliche Auftraggeber zum Vorbild für den privaten Sektor und andere öffentliche Einrichtungen werden und dadurch neue Märkte für nachhaltige Produkte und Dienstleistungen schaffen (EC 2016). Verschiedene Forschungsergebnisse zeigen jedoch, dass – abseits von Einzelbeispielen – dieses Potenzial bisher wenig genutzt wird (Renda et al. 2012; Beck und Schuster 2013; Arens-Azevedo et al. 2015; Schmidt und Dubbers 2014).

Eine aktuelle, im Rahmen des Projektes Healthy-Growth (s. Kasten) durchgeführte Studie beschäftigte sich mit der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien in der öffentlichen Beschaffung von Verpflegungsdienstleistungen in Berlin und im Land Brandenburg. In dieser wurden Chancen und Herausforderungen bei der Umsetzung in die Vergabepaxis untersucht. Basierend auf diesen Ergebnissen sollen hier Empfehlungen für Politik und Verwaltung ausgesprochen werden, wie sich die Reform des Vergaberechts als Chance für eine nachhaltigere Gemeinschaftsverpflegung nutzen lässt.

### Relevanz eines verbindlichen politischen Rahmens

Die rechtlichen Voraussetzungen für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung wurden mit der Novellierung des deutschen Vergaberechts im Jahr 2009 geschaffen. Nach § 97 GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) ist eine Berücksichtigung umweltorientierter oder sozialer Kriterien damit inzwischen nicht nur möglich, sondern auch ausdrücklich erwünscht: „Bei der Vergabe werden Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte nach Maßgabe dieses Teils berücksichtigt.“ Verpflichtende Vorgaben zur Beschaffung umweltorientierter Produkte und Dienstleistungen gibt es auf Bundesebene dennoch nur in Ausnahmefällen wie z. B. nach § 67 VGV (Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge) bei energieverbrauchsrelevanten Leistungen.

Länder oder Kommunen haben indessen die Möglichkeit, landeseigene Gesetze, Verwaltungsvorschriften oder Richtlinien zu erlassen, die die bundesrechtlichen Vertragsordnungen ergänzen (Fülles et al. 2017). Während es bisher in den meisten Vergabegesetzen der Länder keine Vorgaben zur nachhaltigen Beschaffung von Lebensmitteln gibt, finden sich in einer zunehmenden Anzahl von Verwaltungsvorschriften und Stadtratsbeschlüssen solche Regelungen. So fordern z. B. die Biostädte München und Nürnberg einen Bioanteil von 50 % bzw. 40 % für die städtischen Kitas. In Karlsruhe wurde in einem Gemeinderatsbeschluss ein Bioanteil in Höhe von 25 %



**Michaela Haack**

Hochschule für nachhaltige Entwicklung,  
Eberswalde

Michaela.Haack@hnee.de  
www.hnee.de

**Dr. Susanne von Münchhausen**

Hochschule für nachhaltige Entwicklung,  
Eberswalde

Susanne.vonMuenchhausen@hnee.de  
www.hnee.de



der eingekauften Lebensmittel in öffentlichen Einrichtungen festgelegt.<sup>1</sup> In den Berliner Grundschulen führte das Gesetz zur Neuordnung des Schulessens mit dem geforderten Mindestanteil von 15 % in der Praxis sogar zu einem deutlich höheren Bioanteil von 40 %.

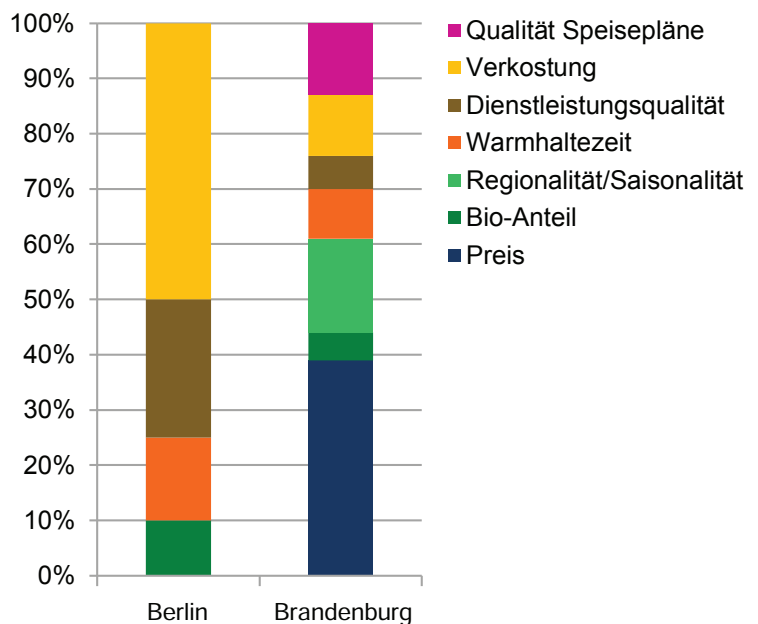
In den im Rahmen der Studie analysierten Vergabeunterlagen für die Schul- und Kitaverpflegung wurde hingegen in nur einer von neun Ausschreibungen im Land Brandenburg ein Mindestanteil an ökologischen Produkten gefordert. Fehlende Anreize und rechtliche Unsicherheiten bei der Formulierung von Vergabekriterien stellten für die Vergabestellen eine Hürde dar. Klare politische Signale auf Länder- oder Kommunalebene zu nachhaltigen Beschaffungszielen können hier eine wegweisende Funktion haben.

## Festlegung geeigneter Vergabekriterien

Unabhängig vom Auftragsvolumen müssen die Verantwortlichen in Städten und Gemeinden die EU-Grundsätze von Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz einhalten. Die Vergabekriterien sind so festzulegen, dass eine objektive Vergleichbarkeit der Angebote gewährleistet werden kann. Bei der Umsetzung in der Praxis zeigen sich hier jedoch Schwierigkeiten. Als größte Herausforderung erweist sich die Beschaffung regionaler Lebensmittel. Zwar ist mit § 97 GWB festgelegt, dass ein Unternehmen nicht aufgrund seiner Ortsansässigkeit bevorzugt werden darf. Inwieweit dies auch für die Herkunft von Lebensmitteln gilt, ist im Vergaberecht jedoch nicht eindeutig geregelt. Es scheint sich um eine rechtliche Grauzone zu handeln, mit der sich die Beschaffungsstellen nur ungern beschäftigen. Sechs von neun untersuchten brandenburgischen Vergabeverfahren beinhalteten das Zuschlagskriterium „Anteil regionaler Lebensmittel“. Näher definiert wurde der Begriff regional hierbei in nur einer Ausschreibung als „aus Brandenburg“. Eine vergaberechtliche Definition durch den Gesetzgeber ist daher geboten.

Der Begriff regional sollte jedoch ohne weitere Erläuterung nicht als Vergabekriterium genutzt werden, da er für Unsicherheiten bei Unternehmen sorgt und die Beschaffungsstellen solche Angebote nicht objektiv prüfen können. Eine rechtssichere Möglichkeit zur Beschaffung regionaler Produkte bietet dahingegen die Formulierung „saisonale Produkte“. Allerdings ist es empfehlenswert, der Ausschreibung einen Saisonkalender beizulegen und zur Vergleichbarkeit der Angebote Musterspeisepläne einzufordern. Oft werden in der Vergabepaxis auch Verkostungen und Warmhaltezeiten als Vergabekriterien genutzt, deren Objektivität jedoch kritisch

Abbildung: Wichtigkeit der Zuschlagskriterien in Berlin und im Land Brandenburg



Quelle: Eigene Darstellung

bewertet wird. Expert/-innen betonten, dass die Qualität der Speisen in den Verkostungen meist nicht der Realität des Alltags entspreche und dass die in den Angeboten angegebenen Warmhaltezeiten teils widersprüchliche Angaben enthalten.

Die Prüfbarkeit von Vergabekriterien sowie die zeitlichen und finanziellen Möglichkeiten der Vergabestellen, Einzelprüfungen vorzunehmen, erweist sich als bedeutende Schwachstelle der Vergabeverfahren. Ein Ansatz zur Festlegung geeigneter Vergabekriterien zur Beschaffung umweltorientierter Produkte und Dienstleistungen kann die Durchführung eines nach § 18 VGV geregelten wettbewerblichen Dialoges im Vorfeld der Ausschreibungen sein. Ein wettbewerblicher Dialog zwischen Vergabestellen und bietenden Unternehmen soll dazu dienen, gemeinsam eine Lösung zu erarbeiten, die den Bedürfnissen der öffentlichen Auftraggeber entspricht.

## Wichtung von Preis und Qualität

Nach § 127 GWB erhält das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis in Bezug auf die zuvor festgelegten Bewertungskriterien in einem Vergabeverfahren den Zuschlag. Neben dem Preis können auch nachhaltige Aspekte berücksichtigt werden. So haben Vergabestellen z. B. die Möglichkeit, Zusatzpunkte für einen hohen Bioanteil zu vergeben. Dieses kann für Catering-Unternehmen ein Anreiz sein,

<sup>1</sup> www.biostaedte.de

## HealthyGrowth:

### Wie können Öko-Wertschöpfungsketten wachsen, ohne ihre Höherwertigkeit zu verlieren?

Unternehmen, die ökologische Lebensmittel produzieren, verarbeiten oder vermarkten, haben sich häufig aus Nischen heraus entwickelt. In den ersten Jahren ihrer Entwicklung hatte für viele dieser Unternehmen die Realisierung der klassischen Werte der biologischen Lebensmittelerzeugung oberste Priorität. Insbesondere in Folge raschen Umsatzwachstums besteht die Tendenz, Kompromisse einzugehen und zumindest einen Teil der ursprünglich für die Unternehmen sehr charakteristischen Werte abzuschwächen.

#### Ziel von HealthyGrowth

Ziel des Projektes HealthyGrowth<sup>2</sup> war die Analyse von Wachstumsprozessen in der ökologischen Lebensmittelwirtschaft. Hierbei stand die Wahrung der Rechtschaffenheit und Transparenz der Wertschöpfungskette trotz zunehmender „Distanz“ zwischen Erzeugern und Verbraucher/-innen im Mittelpunkt. Es beruhte auf der Auswertung von Studien über Unternehmen und Nahrungsmittelinitiativen, denen es gelungen war, trotz Wachstums ihre Unternehmenswerte und die Höherwertigkeit der Produkte zu bewahren und an die Endverbraucher/-innen zu vermitteln. Diese wurden als „wertebasierte“ Unternehmen bezeichnet.

Das Konsortium des europäischen Projektes bestand aus zehn nationalen Forschungsteams, die insgesamt 19 Fallstudien untersuchten. Ziel war es, die unterschiedlichen Ausprägungen des Unternehmenswachstums in der ökologischen Agrar- und Lebensmittelbranche kritisch zu beleuchten. Folgende Empfehlungen waren das Ergebnis der vergleichenden Auswertung:

#### 1. Kooperation und effektive Kommunikation in ökologischen Wertschöpfungsketten

Um Spannungen aufzufangen und konstruktiv in die Entwicklung einfließen zu lassen, sind angemessene Organisations- und Steuerungsstrukturen von zentraler Bedeutung. Auftretende Probleme müssen gemeinsam gemeistert werden, um eine gute Geschäftsbeziehung nicht zu beeinträchtigen. Offenheit und Teilhabe helfen, Vertrauen aufzubauen und zu erhalten.

#### 2. Unternehmensberatung für das Management in Ökounternehmen

Im Rahmen der Investitionsplanung können Unternehmen gezielt Kosten für Planung und Beratung berücksichtigen. Diese beziehen sich häufig auf bauliche oder technische Investitionen, während die Unterstützung des Unternehmensmanagements in der Regel unberücksichtigt bleibt. Wird die professionelle Begleitung der Anpassung des Managements vernachlässigt, zeigt sich die Wirkung oft erst nach Jahren, wenn z. B. die Personalpolitik mit der Produktionsentwicklung nicht Schritt gehalten hat.

#### 3. Weiterbildung für Beschäftigte in der ökologischen Wertschöpfungskette

Die Aus- und Weiterbildung von (neuen) Beschäftigten sehen viele Ökounternehmer/-innen als Teil der Investition beim Unternehmenswachstum. Unsere Fallstudien zeigten, dass noch gezielter ausgerichtete Angebote (z. B. der Verbände) im Hinblick auf die hohen und zunehmend vielfältigen Anforderungen in der wertebasierten Lebensmittelbranche erforderlich sind.

#### 4. Rechtlicher Rahmen für die ökologische Wertschöpfungskette für Fleisch und Fleischprodukte

Landwirt/-innen profitieren vor allem dann von Premiumpreisen, wenn die Höherwertigkeit über die Wertschöpfungskette umgesetzt und bis zu den Konsument/-innen kommuniziert wird. In wertebasierten Lieferketten ist daher die Einbindung der Schlacht- und Verarbeitungsbetriebe wichtig. Landwirt/-innen mit eigener Schlachtung/Vermarktung können das ebenso gewährleisten wie vertragsbasierte Kooperationen unabhängiger Unternehmen. Allerdings kann dies in der Praxis oft nur gelingen, wenn die bewilligenden Behörden bestehende Möglichkeiten einer flexiblen Auslegung der rechtlichen Vorgaben nutzen können.

#### 5. Gesellschaftliche Verankerung der Idee einer wertebasierten Lebensmittelwirtschaft

Relativ offene Steuerungsstrukturen können hilfreich sein, um die zentralen Wertvorstellungen im Unternehmen und deren Umsetzung im operativen Geschäft zu gewährleisten. Auch die Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen kann dies durch eine offene Kommunikation mit bzw. eine aktive Einbindung der engagierten Bürger/-innen, die damit verbundene Vertrauensbildung sowie einen möglichen Multiplikatoreffekt unterstützen. Transparenz hinsichtlich der Mehrkosten bei Erzeugung und Verarbeitung unterstützt dann zudem die Realisierung angemessener Lebensmittelpreise.

<sup>2</sup> HealthyGrowth war ein Teilprojekt von Core Organic II, [www.coreorganic2.org](http://www.coreorganic2.org)

den Anteil der Bioprodukte im Speiseplan zu erhöhen. In der Praxis wurde von dieser Möglichkeit nur bedingt Gebrauch gemacht. So gab es in Berlin 10 % der Zuschlagspunkte für einen höheren Bioanteil und im Land Brandenburg durchschnittlich nur 6 %, während andere Zuschlagskriterien wie die Verkostung, das schulische Umsetzungskonzept oder die Warmhaltezeit wesentlich höher gewichtet waren (s. Abb.). In den brandenburgischen Ausschreibungen wurde der Preis mit durchschnittlich knapp 40 % so stark gewichtet, dass die Catering-Unternehmen selbst mit einem sehr hohen Bioanteil nicht wirklich punkten konnten.

In den Berliner Ausschreibungen zur Schulverpflegung wurde von der nach § 58 VGV definierten Möglichkeit eines Festpreises Gebrauch gemacht und damit der Preis als Zuschlagskriterium nicht genutzt. Der im Rahmen einer Vorstudie zur Kosten- und Preisstruktur (Arens-Azevedo 2012) errechnete Preis von 3,25 € pro Portion wurde dabei so kalkuliert, dass er es Catering-Unternehmen ermöglicht, besondere Qualitätsstandards einzuhalten.

## Aufteilung großer Auftragsvolumina in Teillöse

Wenn Kommunen Aufträge zur Mittagsversorgung vergeben, können diese einen beträchtlichen Umfang haben. Um die Interessen kleiner und mittelständischer Unternehmen zu wahren, ist im § 97 GWB festgelegt, dass große Auftragsvolumina so aufgeteilt werden müssen, dass sie von einem einzelnen mittelständischen Unternehmen ausgeführt werden können. In Berlin wurden die Lose im Schnitt mit einer Größe von 250 Mittagessen/Tag vergeben, im Land Brandenburg dagegen betragen die Losgrößen



bis zu 1 600 Mittagessen/Tag. Expert/-innengesprächen zufolge bedeuten größere Losgrößen zwar weniger Aufwand für die Vergabestellen und sind meist wirtschaftlicher, jedoch haben damit kleine Unternehmen und Neugründungen kaum Chancen am Markt. Sofern diese aber eine Chance erhalten sollen, ist eine Teilung der Losgrößen unbedingt empfehlenswert.

## Schlüsselfaktoren für eine sozial und ökologisch verantwortungsbewusste Beschaffungspolitik

Die dargestellten Ergebnisse zeigen, dass eine nachhaltigere Beschaffung von Lebensmitteln und Catering-Dienstleistungen für die Gemeinschaftsverpflegung durch die Reform des Vergaberechts sehr gut möglich geworden ist. Um die in der Praxis vorhandenen Hürden zu überwinden, bedarf es jedoch in erster Linie eines verbindlichen politischen Rahmens. Dieser dient sowohl den Vergabestellen als auch Unternehmen als Orientierung für mehr Nachhaltigkeit in der Gemeinschaftsverpflegung. ■

### Schlüsselfaktoren für eine sozial und ökologisch verantwortungsbewusste Beschaffungspolitik

#### Verbindlichkeit schaffen

- klare politische Signale zu nachhaltigen Beschaffungszielen auf Ebene des Landes, Kreises und der Städte/Gemeinden
- messbare Zielvorgaben formulieren

#### Informationsgrundlagen verbessern

- Potenziale einer nachhaltigen Gemeinschaftsverpflegung anhand von „guten Beispielen“ aufzeigen
- Leitfäden für Beschaffungsstellen entwickeln

#### Chancengleichheit garantieren

- Aufteilung großer Aufträge in Teillöse
- Festlegung transparenter und überprüfbarer Vergabekriterien

#### Spielräume nutzen

- Festpreis statt Preiskampf
- Wettbewerbliche Dialoge mit Bietern im Vorfeld der Ausschreibungen

Die Literaturangaben finden Sie unter: [www.asg-goe.de/LR0317-Literatur-Haack-Muenchhausen.pdf](http://www.asg-goe.de/LR0317-Literatur-Haack-Muenchhausen.pdf)