

# Mehr Regio- und Bio-Regio-Produkte in der Gemeinschaftsverpflegung

## Handreichung zur Arbeitshilfe für Vergabestellen



## Wozu eine Arbeitshilfe für Vergabestellen?

Der wachsende Wunsch nach mehr regionalen und bio-regionalen Produkten im Verpflegungsangebot von Schulen, Landeskantinen oder städtischen Krankenhäusern stellt ausschreibende Stellen oft vor Herausforderungen. Das Sächsische Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft (SMEKUL) hat daher die Entwicklung einer Arbeitshilfe in Form eines „Musterleistungsbildes“ in Auftrag gegeben.



Es soll den Vergabestellen und Trägern der öffentlichen Hand juristisch geprüfte Handlungsempfehlungen für die Vorbereitung und Durchführung von Vergabeverfahren geben: von der Bedarfsermittlung und Markterkundung, über die Losgestaltung, die Auswahl der möglichen Verhandlungsverfahren und Beteiligungsprozesse bis hin zur erforderlichen Qualitätskontrolle.

Die vorliegende Handreichung skizziert die wichtigsten Inhalte dieses Musterleistungsbildes und bietet somit eine erste Orientierungshilfe bei der Vorbereitung und Durchführung eines Vergabeverfahrens. Die Handreichung verzichtet auf vertiefende Ausführungen, sondern verweist auf die Arbeitshilfe, die folgender Internetseite als Download zugänglich ist: <https://lsnq.de/AHVSachsen>

## Wie berücksichtige ich „Bio“/ „Regio“ in der Vergabe?



Um ein Verpflegungsangebot mit einem gewissen Anteil an regionalen und / oder bio-regionalen Produkten zu erhalten, ist besonderes Augenmerk auf die Vorbereitung der Beschaffung zu richten. Grundlage für ein erfolgreiches Vergabeverfahren sind hierbei zwei Aspekte, die bereits im Vorfeld des eigentlichen Vergabeverfahrens durchzuführen sind: eine gründliche **Bedarfsermittlung** sowie eine **Markterkundung**.

Die Bedarfsermittlung erhebt nicht nur die Bedarfsmengen und –Qualitäten einzelner Produkte, sondern berücksichtigt auch die Bedarfe hinsichtlich der Gestaltung des Speisenangebots seitens anderer Beteiligter, wie z.B. Lehrkräfte, Schüler- und Elternschaft etc. Die möglichst genaue Erfassung dieses Bedarfs ermöglicht dann den Abgleich mit dem durch die Markterkundung abgeschätzten tatsächlichen Angebotspotential. Erst dann lassen sich „Bio- oder Regio-Quoten“ in der Leistungsbeschreibung festlegen, die auch in der Praxis umsetzbar sind.

### Wer bestimmt den Bedarf?

Würde beispielsweise gefordert, dass in den Wintermonaten der Anteil von saisonalem Gemüse bei 60 Prozent liegen soll, wäre vorher zu prüfen, ob Gemüse überhaupt in ausreichender Menge und in vorverarbeiteter Qualität zur Verfügung stehen. Auch kann die Frage nach dem Anteil von Bio/Regio-Produkten nicht losgelöst von den Besonderheiten des jeweiligen Standortes beantwortet werden. Beispielsweise bietet es sich für Kita- oder Schulverpflegungsprojekte an, die Schüler- und Elternschaft, Lehr- und Betreuungspersonal sowie das essensausgebende Personal aktiv einzubinden. Eine mögliche Form ist die Schulkonferenz, die die Zusammenarbeit quasi institutionalisiert. Übrigens ist laut sächsischem Kita-Gesetz die Mitwirkung von Kindern und vor allem Erziehungsberechtigten bei allen wesentlichen Entscheidungen zu beachten. Im Musterleistungsbild erhalten Sie wertvolle Tipps zur aktiven Einbindung derartiger Beteiligter in der Bedarfsermittlung.

## Lieferbetriebe im Vorfeld eines Vergabeverfahrens kontaktieren, geht das?

Kontakte zu Catering- oder Dienstleistungsfirmen im Vorfeld des Beschaffungsverfahrens sind nicht nur zulässig, sondern geboten! Im Rahmen dieser sogenannten **Markterkundung** kann herausgefunden werden, ob beispielsweise der gewünschte Bio-Regio-Anteil tatsächlich geliefert werden kann und ob sich der geforderte Qualitätsstandard im Rahmen des in der Bedarfsermittlung festgelegten Budgets hält. In der Markterkundung gelten die Gebote der Gleichbehandlung, der Transparenz und des Wettbewerbs. Hierzu gibt das Musterleistungsbild ebenfalls wertvolle Tipps: wieviele Marktteilnehmende spreche ich an? Welche Informationen hole ich ein?

## Welche rechtlichen Spielräume kann ich nutzen?



Grundsätzlich verpflichtet das Vergaberecht zur Aufteilung der Leistung in Fach- und Teillose. In welcher Situation dies zu erfolgen hat, erläutert das Musterleistungsbild. Dahinter steht das Ziel, langfristig eine breitere Basis von Dienstleistern zu sichern, die Verpflegungsleistungen anbieten können. Zudem kann eine Losaufteilung dazu führen, mittelständische Unternehmen im Vergabeprozess leichter zu berücksichtigen und somit auch kleineren mittelständischen Cateringunternehmen aus der Region die Beteiligung am Vergabeverfahren zu ermöglichen.

In engem Zusammenhang mit der Losvergabe steht der Auftragswert. Die Höhe des Auftragswerts stellt entscheidende Weichen im Vergabeverfahren, denn Art des Verfahrens und anzuwendendes Verfahrensrecht hängen vom Auftragswert ab. Das Musterleistungsbild erklärt nicht nur die Schwellenwerte und Verfahrensarten, sondern geht auch auf die rechtlich besonders privilegierten „sozialen und besonderen Dienstleistungen“ ein.

## Welche rechtlichen Vorgaben sind bei Bio-Produkten zu beachten?

Die Forderung eines Bio-Anteils ist vom Leistungsbestimmungsrecht des Auftraggebers gedeckt. Dabei kann der Bio-Anteil mit einem Mindeststandard (A-Kriterium) in der Leistungsbeschreibung festgesetzt werden. Ergänzend kann ein höherer Bio-Anteil – über den Mindeststandard hinaus – als Zuschlagskriterium (B-Kriterium) berücksichtigt werden. Das Musterleistungsbild macht konkrete Vorschläge für derartige A- und B- Kriterien (siehe Tabelle 16, Seite 34) und liefert wertvolle Hinweise zur Wahl des Vergabeverfahrens und zur Frage, ob selbst gekocht oder die Dienstleistung eingekauft werden soll (Make-or-Buy-Entscheidung).

Die wesentlichen Regelungen zur ökologisch/ biologischen Produktion und Kennzeichnung (EU-Recht und Bundesrecht) sind die EU-Bio-VO (EU) 2018/848, die ab 1.1.2022 in Kraft tritt sowie das deutsche Öko-Landbaugesetz und Öko-Kennzeichnungsgesetz. Dabei muss jede gewerbsmäßig betriebene Einrichtung der Außer-Haus-Verpflegung, die Bio-Produkte verwendet und dies auch in der Öffentlichkeit bewirbt (beispielsweise auf dem Speiseplan) am Bio-Kontrollverfahren teilnehmen und über ein Bio-Zertifikat verfügen. Sollen Bio-Produkte von Beginn an Teil einer Verpflegungsleistung sein und soll dies auch den Gästen kommuniziert werden, muss ein Bio-Zertifikat vom Lieferanten gefordert werden. Kindertageseinrichtungen, Schulen oder Kantinen, in denen durch den Träger im Eigenbetrieb oder einen Elternverein ohne Gewinnabsicht vor Ort frisch gekocht wird, können als „nicht gewerbsmäßig betriebene Einrichtungen“ betrachtet werden und dann von der Kontrollpflicht befreit sein. Genauere Regelungen hierzu werden voraussichtlich noch in 2022 auf Bundesebene erlassen (Ökolandbaugesetz).

## Bio besser bewerten und wenn ja wie?

Ein höherer Bio-Anteil – über den Mindeststandard hinaus – kann auch als Zuschlagskriterium (B-Kriterium) berücksichtigt werden. Werden qualitative Aspekte oder Nachhaltigkeitsaspekte, also auch der Bio-Anteil bewertet, müssen die Wertungskriterien, deren Gewichtung und die Bewertungsmaßstäbe im Vorhinein festgelegt werden. Hierfür hat sich in der Praxis eine Bewertungsmatrix mit Punkten und Gewichtung etabliert. Die Gewichtung sollte aber nicht zu kleinteilig werden,

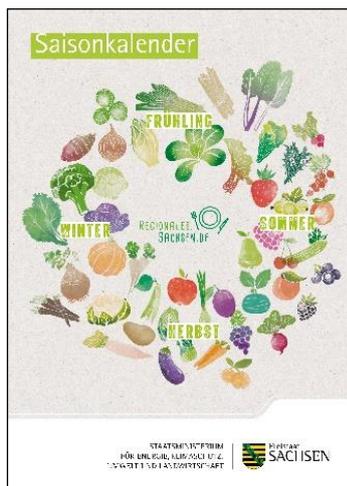
damit das einzelne Zuschlagskriterium nicht „untergeht“, also in der Regel mindestens 15% - 20%. Wichtig: eine Bewertung setzt voraus, dass eine Bewertungsmatrix entwickelt wird. Die Bewertung muss objektiv und nachvollziehbar begründet werden. Tabelle 18 des Musterleistungsbildes liefert konkrete Textbausteine, wie eine praktikable dreistufige Bewertungsmatrix aussehen kann. Textbausteine für eine allgemeine oder spezifische Bio-Quote sind ab Seite 45 dargestellt.

## Welche rechtlichen Vorgaben sind bei regionalen Produkten zu beachten?

Mehr Regionalität auf dem Speiseplan – ein oft formulierter Wunsch. Vergaberechtlich ist das ein Problem, denn hier ist das Vergaberecht sehr strikt: In der Leistungsbeschreibung darf unter anderem nicht auf eine bestimmte Herkunft oder einen bestimmten Ursprung verwiesen werden. Damit ist insbesondere die Forderung nach regionalen Lieferanten unzulässig, auch wenn die Region „größer“ verstanden und auf angrenzende Gebiete oder Länder ausgedehnt wird.



Gleichermaßen unzulässig sind auch „Umgehungs-Strategien“. So kann auch über den Umweg der Forderung eines Regional-Gütezeichens oder von Produkten mit „Regionalfenster“ keine Regionalität erzwungen werden. Die aktuell einzige Möglichkeit besteht darin, Qualitäts-Siegel zu fordern, die indirekt dann zu mehr Regionalität führen. Aber selbst wenn es sich um ein regionales Gütezeichen mit einem qualitativen Aussagegehalt handelt (z.B. „geprüfte Qualität Bayern“), müssten immer auch gleichwertige Gütezeichen aus anderen Regionen zugelassen werden. Wie „Regionalität“ vergaberechtlich zu bewerten ist, wird in Kapitel 3.1. des Musterleistungsbildes erklärt.



Zulässig ist weiterhin, mit der Anforderung „Saisonalität“, regionale Produkte zu fördern. Auftraggeber dürfen den Aspekt der Saisonalität in der Leistungsbeschreibung fordern und bei den Zuschlagskriterien berücksichtigen. Textbausteine hierzu liefert Tabelle 20 der Arbeitshilfe. Wenn Nahrungsmittel nach einem regionalspezifischen Saisonkalender verarbeitet werden müssen, erhöht sich aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen des Verpflegungsdienstleisters die Wahrscheinlichkeit, dass regionale Lebensmittel verwendet werden. Dies ist aber nicht zwangsläufig der Fall.

Der Freistaat Sachsen verfügt über einen eigenen landesweit geltenden Saisonkalender für heimische Obst und Gemüsearten. Der Saisonkalender kann hier online heruntergeladen werden: [lsnq.de/AHVSachsen](https://lsnq.de/AHVSachsen)

Weiterhin sind Vorgaben zur Zusammensetzung der Speisepläne, zur Häufigkeit bestimmter Speisen oder der Ausschluss bestimmter Lebensmittel vom Leistungsbestimmungsrecht des Auftraggebers gedeckt und können in der Leistungsbeschreibung oder in den Zuschlagskriterien enthalten sein. Das Musterleistungsbild zählt hier beispielhaft einige der Aspekte auf und liefert konkrete Textbausteine.

## Wie kann die Qualität überprüft werden?

Die vom Auftrag- oder Konzessionsnehmer übernommenen Verpflichtungen müssen juristisch durchsetzbar sein. Daher sind Maßnahmen zur Qualitätskontrolle und zur Sanktionierung bei Pflichtverletzungen notwendig. Beispielsweise kann verlangt werden, dass Caterer in einem festgesetzten Zeitraum nachweisen, dass der geforderte Bio-Anteil eingehalten wird. Dem Nachweis sind die dazugehörigen Belege beizufügen.

**Wichtig:** Dem Dienstleistenden müssen für den Fall der Verletzung der vertraglichen Pflichten auch Sanktionen drohen, damit diese wirksam durchgesetzt werden können. Auch hier liefert das Musterleistungsbild Formulierungsbeispiele.

## Wer hilft mir bei der Ausschreibung und der Beschaffung?

Auf Bundes- und Landesebene bieten zahlreiche Organisationen umfangreiche Informationsmaterialien zur Unterstützung für Ausschreibungen und Beschaffung. Beispielhaft seien genannt:

Organisation	Leistung	Webseite
<b>Auftragsberatungsstelle Sachsen e.V. (ABSt)</b>	Behandelt Fragen des öffentlichen Auftragswesens für öffentliche Auftraggeber, Unternehmen und Interessenvertreter.	<a href="http://www.abstsachsen.de">www.abstsachsen.de</a>
<b>Vernetzungsstelle Kita- und Schulverpflegung Sachsen</b>	Informationen rund um das Thema Kita- und Schulverpflegung, Beratung- und Schulungsangebote, Informationen zu Sachthemen und der DGE-Zertifizierung, Speisenanbieterdatenbank.	<a href="http://www.vernetzungsstelle-sachsen.de">www.vernetzungsstelle-sachsen.de</a>
<b>Nationales Qualitätszentrum für Ernährung in Kita und Schule - NQZ</b>	Qualifizierungsmaßnahmen für verschiedene Fachkreise, wie Verpflegungs- und Lehrpersonal, Träger, pädagogisches Personal Organisation von Fachkongressen.	<a href="http://www.nqz.de">www.nqz.de</a>
<b>Deutsche Gesellschaft für Ernährung – DGE</b>	Die DGE-Qualitätsstandards unterstützen Verantwortliche in Kindertageseinrichtungen und Schulen, bei dem Angebot einer ausgewogenen Verpflegung. Im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) entwickelte der Verein Qualitätsstandards für verschiedene Lebenswelten, die als Orientierung für das Erstellen von Speiseplänen dienen können.	<a href="http://www.dge.de">www.dge.de</a>
<b>Kompass Nachhaltigkeit</b>	Umfangreiche (unverbindliche) Informationen zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung: Gütezeichen, Ausschreibungsbeispiele und Anbietende.	<a href="http://www.kompass-nachhaltigkeit.de">www.kompass-nachhaltigkeit.de</a>
<b>SMEKUL Förderung</b>	Informationen zur Förderung von Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft, z.B. Bio-Umstellungspauschale für Unternehmen der Ernährungswirtschaft inkl. Caterer in Vorbereitung, FRL ÖBL/2015.	<a href="http://www.landwirtschaft.sachsen.de/foerderung-22949.html">www.landwirtschaft.sachsen.de/foerderung-22949.html</a>
<b>Regionalportal „Regionales Sachsen“</b>	Das Portal bietet u.a. eine Datenbank für die Gemeinschaftsverpflegung und Gastronomie, bei der nach Produkten und Lieferanten gesucht werden kann.	<a href="http://www.regionales.sachsen.de">www.regionales.sachsen.de</a>
<b>Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (BLE)</b>	Basisinformationen zur Bio-Zertifizierung in der Gemeinschaftsverpflegung „Mit einfachen Schritten zum Bio-Zertifikat“.	<a href="http://www.oekolandbau.de/ausser-hausverpflegung/bio-zertifizierung/">www.oekolandbau.de/ausser-hausverpflegung/bio-zertifizierung/</a>
<b>Bio in Sachsen (SMEKUL)</b>	Informationen zum Öko-Landbau in Sachsen und die Aktivitäten des SMEKUL für Landwirte & Verbrauchende, z.B. Öko-Aktionswochen, Bio-Regio-Modellregionen, Kompetenzzentrum Ökologischer Landbau.	<a href="http://www.landwirtschaft.sachsen.de/oekologischer-landbau-22652.html">www.landwirtschaft.sachsen.de/oekologischer-landbau-22652.html</a> <a href="http://www.bio.sachsen.de">www.bio.sachsen.de</a>
<b>Regionale Wertschöpfung in Sachsen (SMEKUL)</b>	Projekte und Organisationen zur Unterstützung Regionaler Wertschöpfungsketten in der Land- und Ernährungswirtschaft, z.B. Agrarmarketingagentur, Vernetzungstreffen Bio-Regio-Kantine.	<a href="http://lsnq/AHVSachsen">lsnq/AHVSachsen</a>

Allgemeine Hinweise zu grundlegenden vergaberechtlichen Anforderungen müssen bei Bedarf in Abhängigkeit von Ihren Vorkenntnissen in Standardwerken zum Vergaberecht vertieft werden. Zu Einzelfragen die Begleitung Ihres Verfahrens betreffend, wenden Sie sich an Stellen mit entsprechender Expertise (z.B. Fachanwälte für Vergaberecht).

Die „Arbeitshilfe für Vergabestellen: Regio und Bio-Regio-Produkte in der Gemeinschaftsverpflegung in Sachsen“ (Musterleistungsbild) ist hier erhältlich: <https://lsnq.de/AHVSachsen>.  
Inhalt:

## **1. Richtige Weichenstellungen**

- 1.1. Der Rechtsrahmen
- 1.2. Die Bedarfsermittlung
- 1.3. Die Markterkundung
- 1.4. Rechtliche Weichenstellung

## **2. Erfolgreiche Durchführung von Vergabeverfahren**

- 2.1. Bestimmung der Vergabeart: Ausschreiben oder verhandeln?
- 2.2. Bedeutung und Schätzung des Auftragswerts
- 2.3. Anforderungen an die Bieterernung
- 2.4. Leistungsbeschreibung: Welche Anforderungen muss die Leistung erfüllen?
- 2.5. Bedingungen für die Auftragsausführung
- 2.6. Angebotswertung und Zuschlagserteilung: Nach welchen Kriterien wird der Auftrag vergeben?

## **3. Hinweise zur Formulierung der Vergabeunterlagen**

- 3.1. Thema Regionalität
- 3.2. Zusammensetzung der Speisepläne
- 3.3. DGE-Empfehlungen zur Zusammenstellung der Mahlzeiten
- 3.4. Saisonalität
- 3.5. Umgang mit mehreren Menülinien
- 3.6. Bio-Lebensmittel
- 3.7. Fisch aus nachhaltigem Fischfang/ bestandsschonende Fischerei
- 3.8. Fair gehandelte Produkte
- 3.9. Vermeidung von Abfällen und Lebensmittelabfällen

## **4. Qualitätskontrolle und Sanktionierung**

- 4.1. Maßnahmen zur Qualitätskontrolle
- 4.2. Sanktionierung bei Pflichtverletzung

## **5. Glossar & Saisonkalender**

---

### **Herausgeber:**

Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft (SMEKUL)  
Postfach 10 05 10, 01075 Dresden  
Bürgertelefon: +49 351 564-20500  
E-Mail: [info@smekul.sachsen.de](mailto:info@smekul.sachsen.de)  
[www.smekul.sachsen.de](http://www.smekul.sachsen.de)

Diese Veröffentlichung wird mitfinanziert mit Steuermitteln auf Grundlage des vom Sächsischen Landtag beschlossenen Haushaltes.

### **Redaktion:**

Michael Böhm, Anja Erhart und Dr. Burkhard Schaer (ECOZEPT, Freising und FIBL Projekte GmbH)  
SMEKUL, Regionale Wertschöpfung, Ökolandbau

### **Gestaltung und Satz:**

ECOZEPT GbR, Freising

**Fotonachweis:** Titelbild: ©BLE, Nina Weiler [www.oekolandbau.de](http://www.oekolandbau.de)

Alle anderen Fotos: ©FIBL&Ecozept [www.ecozept.de](http://www.ecozept.de)

### **Redaktionsschluss:**

25.11.2021

Gendergerechte Schreibweise: Dieses Dokument bezieht sich auf rechtliche Passagen und Auszüge aus Gesetzestexten. Diese sind nicht gender-neutral formuliert. Daher ist dieses Dokument nicht vollständig gender-neutral verfasst.