

Umsetzung des EU-Vergaberechts: eine Chance für ökologische und regionale Lebensmittel in der Gemeinschaftsverpflegung?

Haack, M.¹, Häring, A.M.¹ & Münchhausen, S.v.¹

Keywords: mass catering, public procurement, organic food.

Abstract

The purchase of food and catering services for public institutions is subject to European rules on public procurement. Basic principles of free movement of goods, non-discrimination and efficiency restrict contracting entities aiming to procure special qualities like local and organic food. However, the reform of EU public procurement law in 2004 permits to define environmental and social criteria in tender documents. National action plans and guidelines even stress the importance of sustainable procurement practices. By analysing tender calls for school catering in Berlin and Brandenburg, this paper aims to point out the opportunities and challenges that arise by the implementation of procurement laws. Results show several weaknesses in award procedures hampering the purchase of local and organic food. Based on the findings, we make recommendations for public authorities and policy.

Einleitung und Zielsetzung

Die Beschaffung von Lebensmitteln für öffentliche Einrichtungen unterliegt verschiedenen vergaberechtlichen Vorgaben, die Wettbewerb, Transparenz, Nichtdiskriminierung und Wirtschaftlichkeit sicherstellen sollen (EC 2016). Mit der Novellierung des europäischen Vergaberechts im Jahr 2004 wurde die Möglichkeit geschaffen, anstelle des günstigsten Anbieters, auch soziale und umweltbezogene Kriterien in öffentlichen Ausschreibungen zu berücksichtigen (Hermann 2012). Solche Nachhaltigkeitskriterien wurden in nationalen Aktionsplänen und Leitfäden zur nachhaltigen Beschaffung herausgearbeitet (EC 2016, Hermann 2012). Studien zeigen jedoch, dass diese Empfehlungen bisher kaum umgesetzt werden (Risku-Norja 2016). Ziel dieses Beitrags ist es, Möglichkeiten und Herausforderungen für die Beschaffung regionaler und ökologischer Lebensmittel, die sich aus der Vergabepraxis ergeben, aufzuzeigen. Hieraus sollen Empfehlungen für Politik und Verwaltung sowie für Cateringunternehmen entwickelt werden.

Methoden

Zur Erschließung der vergaberechtlichen Möglichkeiten für regionale und ökologische Lebensmittel wurde zunächst eine Analyse von Rechtstexten und Leitfäden zur öffentlichen Beschaffung durchgeführt. Aufbauend auf diesen Ergebnissen wurden Vergabeunterlagen für Verpflegungsdienstleistungen für Schulen und Kitas aus den Jahren 2013-2015 analysiert. Insgesamt wurden 9 Vergabeverfahren in Brandenburg (BB) und eine für Berlin gültige Musterausschreibung betrachtet. Untersuchungskriterien waren: geforderter Anteil ökologischer und regionaler Erzeugnisse, Wichtung der Zuschlagskriterien und die Förderung von Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU).

¹ Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde, Schicklerstraße 5, 16225 Eberswalde, Michaela.Haack@hnee.de

Anschließend wurden leitfragengestützte Experteninterviews mit zwei Caterern durchgeführt und in Anlehnung an Mayring (2010) qualitativ ausgewertet. Ziel war es, zu bewerten, inwieweit die angewandten Vergabekriterien eine Beschaffung von regionalen und ökologischen Lebensmitteln fördern oder hemmen.

Ergebnisse und Diskussion

Das vergaberechtliche Potential, umweltorientierte und soziale Kriterien zu berücksichtigen, wird in Berlin und BB bisher unterschiedlich genutzt. In den Berliner Grundschulen führte ein vorgeschriebener Bio-Mindestanteil von 15% zusammen mit dem politisch durchgesetzten Festpreis von 3,25 Euro pro Essen zu einem Qualitätswettbewerb der Unternehmen und damit zu einem Anstieg des Bioanteils auf über 40%. In BB dagegen sind die Zuschlagskriterien zugunsten niedriger Angebotspreise statt Bio und Regional gewichtet. Als große Schwachstelle der Vergabeverfahren in Berlin und BB erweisen sich Transparenz und Prüfbarkeit der Vergabekriterien. So wird das Vergabekriterium „Regionalität“ in den Ausschreibungsunterlagen nicht ausreichend definiert und somit eine objektive Bewertung der Angebote erschwert. Die Schwierigkeit einer Definition seitens der ausschreibenden Stelle ist auf das Vergaberecht zurückzuführen, welches sich mit dieser Problemstellung bisher nicht befasst hat. Eine weitere Barriere für die Beteiligung regionaler Unternehmen stellen große Auftragsvolumina dar, die laut Vergaberecht in einzelne Lose aufgeteilt werden könnten. Während diese in Berlin mit \approx 200 Essen/Tag zugunsten kleinerer Unternehmen gewählt sind, liegen sie in BB bei bis zu 1.600 Essen/Tag. Die vergaberechtliche Möglichkeit eines Dialoges mit Bietern im Vorfeld der Ausschreibungen zur Verständigung über Angebot und Nachfrage bzw. zur Festlegung geeigneter Kriterien bleibt sowohl in Berlin als auch in BB ungenutzt.

Empfehlungen

Aus den Ergebnissen lassen sich folgende Ansatzpunkte zur Förderung von regionalen und ökologischen Lebensmitteln in der Gemeinschaftsverpflegung ableiten:

- klare politische Vorgaben zu umweltorientierten Beschaffungszielen
- Bereitstellung von Informationen und Leitlinien für Vergabestellen
- Festlegung einheitlicher, transparenter und nachprüfbarer Vergabekriterien (z. B. vergaberechtlich zulässige Möglichkeit für „Regionalität“; Festpreis)
- Teilung großer Aufträge in kleinere Losgrößen
- Durchführung von wettbewerblichen Dialogen mit Bietern

Diese Maßnahmen können dazu führen, dass sich Unternehmen auf die Nachfrage öffentlicher Auftraggeber einstellen und ggf. frühzeitig Verträge mit ökologischen bzw. regionalen Zulieferern abschließen können.

Literatur

- EC (2016) Buying green! A handbook on environmental public procurement. Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf> (15.03.2016).
- Hermann A (2012) Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung. Hg. v. Umweltbundesamt. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4314.pdf> (11.12.2015)
- Risku-Norja H & Løes A (2016) Organic food in food policy and in public catering. Lessons learned from Finland.