

# **Nachhaltige Beschaffung von Lebensmitteln und Catering-Dienstleistungen**

## **Der Rechtsrahmen für Umweltkriterien und Sozialstandards in der Beschaffung**

**LWL-Klinik Münster, 17.4.2015**

**Ass. iur. Andreas Hermann, LL.M. (Öko-Institut e.V.)**

1

## **Vortragsgliederung**

2

- 1. Vergaberechtsgrundlagen für Lebensmittelbeschaffung und Catering**
- 2. Rechtsrahmen für Umweltkriterien und Sozialstandards in der Vergabe**
- 3. Berücksichtigung von Umweltkriterien und Sozialstandards im Vergabeverfahren:**
  - a) Festlegung des Beschaffungsgegenstandes
  - b) Eignung des Bieters
  - c) Leistungsbeschreibung (technische Spezifikation)
  - d) Auftragsdurchführungsklauseln
  - e) Wertungs- und Zuschlagskriterien

3

## Vergaberechtsgrundlagen für Lebensmittelbeschaffung und Catering

4

## Das Vergaberecht müssen öffentliche Auftraggeber anwenden ( § 98 GWB):

- Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden);
- Juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts (z.B. Anstalt des öffentlichen Rechts oder GmbH):
  - Die Aufgaben im Allgemeininteresse ohne Gewinnerzielungsabsicht haben und
  - bei denen die öffentliche Auftraggeber beherrschenden Einfluss haben (aufgrund Leitungsaufsicht, überwiegende Ernennung der Verwaltungs-/Aufsichtsorgane, mehr als 50% Finanzierung).

5

## TOP 1: Grundlagen der Vergabe für Lebensmittelbeschaffung und Catering

### Dem Vergaberecht unterliegen, z.B.:

- öffentliche Schulträger, städtische Kindergärten, kommunale Krankenhäuser, Universitäten.

### Nicht dem Vergaberecht unterliegen:

- Kirchliche (freie) Schul- und Betreuungsträger (z.B. kirchliche Kindergärten und Schulen).

Im Zweifel ist für die Einrichtung eine **Einzelfallbetrachtung** nach § 98 Abs. 2 GWB notwendig.

Nicht dem Vergaberecht unterliegen **Dienstleistungskonzessionen** (z.B. Catering). Allerdings gelten auch dann Vorgaben wie, Wettbewerbsfreiheit, Diskriminierungsverbot, Transparenzgebot. (NEU: EU-Konzessionsrichtlinie 2014/23 ab Wert von 5 Mil. Euro).

6

## Catering als Dienstleistungskonzession

Bei einer Konzession wird ein Unternehmen im Wesentlichen dadurch vergütet, dass es z.B. die Genehmigung zur Erbringung einer Dienstleistung erhält.

- Unternehmen darf Vergütung für die Dienstleistung (Catering) direkt von den Kunden verlangen (Bezahlung des Essens durch Schüler).
- Konzession trägt Unternehmen das Verlustrisiko (z.B. weniger Essensnachfrage als geplant).
- Zuwendungen an Auftragnehmer sind zulässig, wenn sie unter 50% der Gesamtkosten der Vertragsausführung liegen. (Konzession=Hauptvergütung).
- Konzession **muss!** zeitlich befristet sein, aber es gibt keine gesetzliche Höchstlaufzeit..

7

## Einzuhaltende Vergabevorschriften

Nationales Vergabeverfahren (Auftragswert unter 207.000 €)	EU-Vergabeverfahren (Auftragswert ab 207.000 €) Europaweite Ausschreibung
EU-Primärrecht (Wettbewerb, Diskriminierungsverbot, Transparenz)	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)
Haushaltsordnung und Verwaltungsvorschriften	Vergabeverordnung (VgV)
Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – 1. Abschnitt (VOL/A)	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – 2. Abschnitt (VOL/A „EG“)
Tariftreue- und Vergabegesetze der Länder (z.B. TVgG NRW)	Tariftreue- und Vergabegesetze der Länder (z.B. TVgG NRW)

8

## Rechtsrahmen für Umweltkriterien und Sozialstandards in der Vergabe

9

### TOP 2: Rechtsrahmen für Umweltkriterien und Sozialstandards in der Vergabe

- **Ziel der EU-Kommission verfehlt:** Bis zum Jahr 2010 sollten 50% aller öffentlichen Vergabeverfahren in der EU „Green public procurement (GPP)-Kernkriterien entsprechen.
- Umweltfreundliche Beschaffung wird als **politisches Instrument** zur Förderung von Umweltschutz von vielen politischen Akteuren favorisiert.
- Deutsche **Rechtswissenschaft** sah Berücksichtigung von Umweltaspekten lange Zeit als „vergabefremden Aspekt“ an.
- **Spätestens mit EuGH-Urteilen, die in die EG-Richtlinien 2004/18 und 2004/17 Eingang fanden,** ist die Berücksichtigung von Umwelt- und Sozialkriterien in der Vergabe **rechtlich unstreitig zulässig** – unterhalb und oberhalb der Vergabeschwellenwerte.

10

- **Kann-Bestimmung:** "Für die Auftragsausführung können zusätzliche Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben." ( § 97 Abs. 4 GWB)
- Zuschlag ist auf das **wirtschaftlichste Angebot** zu erteilen (Art. 67 Abs.1 RL 2014/24 und § 97 Abs. 5 GWB. Bei der Bewertung können auch umweltbezogene und soziale Kriterien berücksichtigt werden, die „mit Auftragsgegenstand in Verbindung stehen (Art. 67 Abs. 2 und § 97 Abs. 4 GWB).
- **Teilweise** ist die Berücksichtigung von Umweltkriterien sogar **verpflichtend** (Energieeffizienz Elektrogeräte als Bewertungskriterium, gem. § 4 Abs. 4 - 6 VGV; bei Straßenfahrzeugen § 4 Abs. 7 bis 10 VGV).

11

- **Umweltaspekte in der VOL/A:**
  - § 16 Abs. 8 VOL/A und § 19 Abs. 9 EG VOL/A : Umwelteigenschaften & Lebenszykluskosten als Zuschlagskriterien;
  - § 7 Abs. 11 EG VOL/A: Nachweis von Umweltmanagementmaßnahmen
  - § 8 Abs. 5 EG VOL/A: Verwendung von Spezifikationen aus Umweltzeichen.
- **Landesvergaberegeln** regeln z.B. Vorgaben für die Bedarfsermittlung, Tariftreue.

12

### Neuerung des Vergaberechts durch EU-RL 2014/24 (I):

Aufwertung von Umweltschutz- und Sozialaspekten zu Vergabegrundsätzen in Art. 18 Abs. 1:

„Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um dafür zu sorgen, dass die Wirtschaftsteilnehmer bei der Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten, die durch Rechtsvorschriften der Union, einzelstaatliche Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder die im Anhang X aufgeführten internationalen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften festgelegt sind.“

Aufwertung in Leistungsbeschreibung:

- Technischen Spezifikationen (Art. 42),
- Gütezeichen wie blauer Engel oder Biosiegel (Art. 43)

13

### Neuerung des Vergaberechts durch EU-RL 2014/24 (II):

- Umsetzung der Richtlinie in Deutschland bis 18.4.2016.
- Eckpunktepapier der Bundesregierung zu GWB-Novelle, vom Januar 2015:
  - Stärkung der sozialen, ökologischen, innovativen Aspekte im Einklang mit dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz.
  - Erhaltung kommunaler Handlungsspielräume: Wenn Kommune eine Leistung selbst erbringt oder mit anderen Kommunen, findet das Vergaberecht keine Anwendung.

14

# Vergaberechtsgrundlagen für Lebensmittelbeschaffung und Catering

15

## TOP 3: Berücksichtigung von Umweltkriterien und Sozialstandards

### 1. Festlegung des Beschaffungsgegenstandes:

- Bedarf ist zu ermitteln.
- Hier hat der Auftraggeber die größte Freiheit die Anforderungen an die zu beschaffenden Waren (Lebensmitteln), Dienstleistung (Anforderungen an das Essen) zu bestimmen, da nicht von europäischen Vergabevorschriften erfasst (Aber keine Definition, die nur **einen** Bieter zulässt).
- Prüfung der möglichen Alternativen sowie deren Umweltauswirkungen (verpflichtend nach der Berliner Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt – VwVBU 2013).
- Bereits bei der Titel der Ausschreibung dem Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung oder Catering signalisieren, dass es sich nicht um eine konventionelle Dienstleistung handelt, z.B. „Gemeinschaftsverpflegung mit Bio-Anteil und fair gehandelten Produkten.“

16

### 2. Nachweis der Eignung des Bieters ( § 6 VOL/A):

Nur fachkundige, leistungsfähige, gesetzestreue und zuverlässige Unternehmen. Die Anforderungen an Bietereignung muss Leistungsbezug haben.

- Nachweis der Unternehmenseignung: Referenzen, Zertifikate wie DGE, Bio, QM-System ( § 7 EG VOL/A).
- Eignung des Personals: Planung + Kennzeichnung durch ErnährungswissenschaftlerIn; verantwortlich für Zubereitung KöchIn; Essensausgabe durch HauswirtschaftlerIn.
- Fehlender Eignungsnachweis führt zum Ausschluss aus dem Vergabeverfahren (Neuerung durch RL 2014/24: Originalnachweise erst nach Zuschlagserteilung).
- Nicht zu empfehlen: Forderung einer bestimmten Tätigkeitsdauer am Markt (Ausschluss von Newcomern).

17

### 3. Leistungsbeschreibung ( § 7 VOL/A; § 8 EG VOL/A):

- Beschaffungskriterien können als Mindest- oder Bewertungskriterien verankert werden.
- **Mindestkriterien:** Nichtvorliegen führt zum Ausschluss.
  - Vorgaben an das Bewirtschaftungssystem (Eigen-, Fremdregie),
  - Verpflegungssystem (X % Anteil Bioprodukte, saisonale Lebensmittel, Produktionsverfahren mit max. Warmhaltezeiten, Lebensmittelqualitäten, Ausschluss von GVO-Lebensmittel, Geschmacksverstärker, Deklaration von Zusatzstoffen,
  - Servicequalität,
  - Hygienemanagement.
- **Bewertungskriterien:** Erfüllungsgrad schlägt sich in der Angebotswertung nieder (Gewichtungsbeispiel: 50% Preis, 30% Speisenqualität, 20% Servicekonzept).

18

### 3. Leistungsbeschreibung – Gütezeichen ( § 8 Abs.5 EG VOL/A ) :

- **Zulässig:** ist Bezugnahme auf Spezifikationen von Gütezeichen (labels) in der Leistungsbeschreibung und bei der Festlegung von Zuschlagskriterien. Aber gleichwertige Anbieter müssen zugelassen werden, wenn sie Voraussetzungen des Zeichens erfüllen (EuGH, Urteil vom 10. Mai 2012 – C-368/10).
- **Bislang unzulässig:** Pauschal auf Vorliegen eines Gütezeichen verweisen.
- **Neuerung** durch Art. 43 Abs. 1 Richtlinie 2014/24: Für spezifische umweltbezogene Merkmale darf ein Nachweis verlangt werden, dass die Ausführungsbedingungen eingehalten werden. Dieser Nachweis wird mit Gütezeichen erbracht.

19

### 3. Leistungsbeschreibung - Regionalität:

- **Unzulässig:** Bevorzugung von Waren oder Erzeugnissen aus regionaler Produktion oder die Vorgabe Dienstleistungen durch ortansässige Anbieter durchführen zu lassen; Verstoß gegen Diskriminierungsverbot. Bevorzugung kurzer Transportwege ebenfalls unzulässig.
- **Möglich:** Forderung von saisonalen Lebensmittel oder Lebensmittel, die nicht in Gewächshäusern gezogen worden sind.

20

### 4. Klauseln für Auftragsdurchführung:

Anforderungen an die sozialen Bedingungen für die Herstellung des Leistungsgegenstandes, die sich nicht sichtbar im Leistungsgegenstand niederschlagen (Gegensatz zu Leistungsbeschreibung).

- Eigenerklärung zur Vermeidung von ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Beschaffung bestimmter Produkte, z.B. für Beschaffung von Kaffee, Kakao, Orangensaft (verpflichtend in Baden-Württemberg aufgrund Verwaltungsvorschrift).
- Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen, Mindestlohn (einschließlich der Lieferkette).
- Aufträge für geschützte Werkstätten vorbehalten sowie für Unternehmen, die vorwiegend der beruflichen Integration benachteiligter Arbeitnehmer dienen (Neu durch Richtlinie 2014/24 mindestens 30 % der Belegschaft; bislang 50 %).

21

### 4. Klauseln für Auftragsdurchführung:

#### Zulässig:

- Standardangebot von Lebensmitteln (z. B. Zucker, Milch, Marmelade) zur Abfallvermeidung nicht in Portionsverpackungen anbieten.
- Kunststoffmehrweggeschirr muss aus hochwertigen Kunststoffen, z. B. Polypropylen, Polycarbonat gefertigt sein.
- Speiseabfälle, Fette und Öle, Altglas, Pappe, Papier werden getrennt gesammelt.
- Einhaltung von Sozialstandards wie Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen der in die Auftragserfüllung eingebundenen Arbeitnehmer, z.B. Einhaltung gesetzlicher Mindestlohn, Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern oder gleiche Entgelttarif.

**Nicht zulässig:** Auftragserfüllungsklauseln, die über den konkreten Auftrag hinaus generelle Anforderungen an den Betrieb oder die Organisation des Auftragnehmers stellen (best. Verhaltenskodex). 22

### 4. Wertungs- und Zuschlagskriterien:

- Die Herkunft eines Produkts aus ökologischer Landwirtschaft oder aus fairem Handel als Zuschlagskriterium zu berücksichtigen, ist ungeachtet eines näheren wirtschaftlichen Zusammenhangs zulässig (EuGH, Urteil vom 10.05.2012, Rs. C-368/10).
- Die Berücksichtigung von **Lebenszykluskosten** als Zuschlagskriterium ist bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen nach dem Wortlaut von § 19 Abs. 9 EG VOL/A ausdrücklich zulässig.
- **Unzulässig:** Zuschlag von einem Probeessen der Schüler (Essenskommission) abhängig zu machen, wenn diese ihr Ermessen nur in der Form ausüben können, dem präferierten Zulieferer die Note „1“ und allen anderen pauschal eine „6“ zu geben (Vergabekammer des Landes Berlin, Beschluss vom 28. August 2009 – VK - B 1-25/09).

23

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !**

**Rückfragen gerne auch an:**

**Andreas Hermann  
Öko-Institut e.V.  
06151/8191-158  
[a.hermann@oeko.de](mailto:a.hermann@oeko.de)**

**Wir sind ein Verein und machen unabhängige Forschung. Sie können auch Mitglied beim Öko-Institut werden oder spenden:**

**<http://mitglieder.oeko.de/index.php?id=7> .**

24