



Ausschreibungen zur Beschaffung abfallarmer, nachhaltiger Schulverpflegung

Ergebnisse der bundesweiten Befragungen von Schulträgern und
Verpflegungsanbietern und Handlungsempfehlungen
zur Weiterentwicklung von Schulverpflegung
(Working Paper IV)

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



FONA
Sozial-ökologische
Forschung
BMBF



DLR Projektträger

Das Forschungsprojekt REFOWAS

Das Forschungsvorhaben „Wege zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen“ zielt mit Maßnahmen, Bewertungsrahmen und Analysewerkzeugen auf zukunftsfähige Ansätze für einen nachhaltigen Umgang mit Lebensmitteln unter Einbindung sozio-ökologischer Innovationen. Es beschäftigt sich mit den vermeidbaren Lebensmittelabfällen in Deutschland.

Im Forschungsprojekt werden zwei Betrachtungsebenen verschränkt. Zum einen wird eine ganzheitliche, sektorale Analyse der Lebensmittelabfälle entlang der gesamten Wertschöpfungskette von der Produktion bis zum Konsum durchgeführt. Zum anderen werden Teilbereiche in der Praxis anhand von drei Fallstudien und unter Beteiligung von Akteuren detaillierter untersucht.

Um die Ursachen der Abfallentstehung und ihre Auswirkungen besser zu verstehen, werden Akteure aus der Praxis in Fallstudien (Obst & Gemüse, Brot & Backwaren, Schulverpflegung) miteinbezogen. Diese Akteure helfen geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen zu entwickeln.

Auf diese Weise können die Ergebnisse und Handlungsoptionen hinsichtlich ihrer Auswirkungen im Gesamtsystem eingeordnet werden. Gleichzeitig sind spezifische Aussagen zu Teilsystemen und eine Bewertung der Relevanz von Handlungsoptionen durch die Akteure möglich.

Basierend auf den Ergebnissen werden Möglichkeiten zur Schaffung eines neuen Bewusstseins für nachhaltiges Handeln in Bezug auf die Vermeidung von Lebensmittelabfällen identifiziert und bewertet. Unter Einbeziehung relevanter Akteure werden Handlungsstrategien und mögliche Maßnahmen zur Anreizbildung für die Vermeidung von Lebensmittelabfällen diskutiert.

Ziel des Vorhabens ist es, den Agrar- und Ernährungssektor entlang seiner Wertschöpfungsketten hinsichtlich der Entstehung von Lebensmittelabfällen und insbesondere dem Anteil an vermeidbaren Abfällen zu analysieren sowie Strategien und Ansatzpunkte für Maßnahmen zur Abfallreduzierung zu identifizieren und praktisch zu erproben.

Die Forschungspartner sind:



Das Forschungsvorhaben wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Programm der Forschung für nachhaltige Entwicklung (FONA) gefördert.

Das Projekt verortet sich im Förderschwerpunkt Sozial-ökologische Forschung (SÖF) und ist einer von 30 Forschungsverbänden der Fördermaßnahme „Nachhaltiges Wirtschaften“.

Weitere Informationen unter:

www.refowas.de

www.soef.org

www.fona.de/de/17399

Inhaltsverzeichnis

DAS FORSCHUNGSPROJEKT REFORWAS.....	2
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	5
TABELLENVERZEICHNIS	6
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	6
1. EINLEITUNG	7
2. HINTERGRUND UND ZIELSTELLUNG DER BEFRAGUNG	9
3. METHODISCHE VORGEHENSWEISE	10
4. ERGEBNISSE AUS DER BEFRAGUNG VON SCHULTRÄGERN	13
4.1 EINLEITUNG: KOMMUNALE BESCHAFFUNG VON SCHULVERPFLEGUNG	13
4.2 STRUKTURELLE DATEN DER SCHULTRÄGER.....	14
4.3 ERNÄHRUNGSKOMPETENZEN, ZUSTÄNDIGKEIT UND KOMMUNIKATION	16
4.4 SCHWIERIGKEITEN MIT AUSSCHREIBUNGEN AUS SICHT DER TRÄGER.....	19
4.5 FAZIT	23
5. ERGEBNISSE DER BEFRAGUNG DER VERPFLEGUNGSANBIETER	25
5.1 EINLEITUNG: DER MARKT FÜR SCHULVERPFLEGUNG	25
5.2 STRUKTURELLE DATEN ZU DEN BEFRAGTEN VERPFLEGUNGSANBIETER.....	26
5.3 SCHWIERIGKEITEN MIT AUSSCHREIBUNGEN AUS SICHT DER CATERER	29
5.4 ABGABEPREISE VON VERPFLEGUNGSANBIETERN	33
5.5 FAZIT	37
6. ANFORDERUNGEN IN AUSSCHREIBUNGEN	38
6.1 ANFORDERUNGEN AN EINE GESUNDE UND ATTRAKTIVE SCHULVERPFLEGUNG.....	38
6.2 NACHHALTIGKEITSKRITERIEN (BIO, FAIR, REGIONAL, TIERSCHUTZ)	42
6.3 ANFORDERUNGEN ZUR VERMEIDUNG VON LEBENSMITTELABFÄLLEN	49
6.4 UNTERSTÜTZUNGSANGEBOTE UND HILFEN FÜR TRÄGER UND ANBIETER	52
7. ZUSAMMENFASSUNG DER AUSWERTUNG DER BEFRAGUNGEN	54
8. HANDLUNGSFELDER UND EMPFEHLUNGEN	56
8.1 BESCHAFFUNGSKULTUR FÜR EINE ABFALLARME, NACHHALTIGE SCHULVERPFLEGUNG.....	56
8.2 FINANZIERUNG, PREISE UND MARKT FÜR EINE ZUKUNFTSFÄHIGE SCHULVERPFLEGUNG	60
8.3 KOMPETENZBILDUNG UND WEITERENTWICKLUNG VON SCHULVERPFLEGUNG	63
8.3.1 BESCHAFFENDE: KOMPETENZEN BILDEN UND UNTERSTÜTZUNG SCHAFFEN	63
8.3.2 LANDESKOMPETENZSTELLEN FÜR NACHHALTIGE VERPFLEGUNG IN ÖFFENTLICHEN EINRICHTUNGEN	64
8.3.3 WEITERENTWICKLUNG DER SCHULVERPFLEGUNG DURCH VERPFLEGUNGSBEAUFTRAGTE.....	66
8.4 POLITIK UND VERWALTUNG FÜR DIE BESCHAFFUNG GUTER SCHULVERPFLEGUNG	639
LITERATURVERZEICHNIS	70
ANHANG	74
I. INFORMATIONEN UND UNTERSTÜTZUNG FÜR AUSSCHREIBUNGEN	74
II. FRAGEBOGEN CATERER-BEFRAGUNG	79
III. FRAGEBOGEN TRÄGER-BEFRAGUNG	88

DANKSAGUNG

Wir bedanken uns bei allen Schulträgern, Verpflegungsanbietern und Experten, die uns in Fachgesprächen, Befragungen, Interviews und Auswertungen unterstützt haben und uns spezifische Einsichten in die Problemstellung der Beschaffung, Ausschreibungen und Vergabe für die Schulverpflegung ermöglichten.

Besonderer Dank gilt unseren Kolleginnen aus der Vernetzungsstelle Kita- und Schulverpflegung NRW Ursula Tenberge-Weber, Cornelia Espeter und Sabine Tholl für die fachliche Unterstützung.

Natürlich möchten wir uns auch ganz herzlich bei allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Online-Befragung bedanken. Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit genommen haben und damit zu den Ergebnissen dieses Berichtes beigetragen haben.

Frank Waskow und Linda Niepagenkemper

Düsseldorf im Februar 2020

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen (VZ NRW)

Autoren:

Dipl. oec. troph. Frank Waskow

M. Sc. Linda Niepagenkemper

Bereich 4, Gruppe Lebensmittel & Ernährung

Mintropstraße 27, 40215 Düsseldorf

Tel. 0211-3809-121

ernaehrung@verbraucherzentrale.nrw

www.verbraucherzentrale.nrw

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ablaufschema: Vermeidung von Speiseabfällen im REFOWAS-Projekt.....	7
Abbildung 2: Ausschreibungen und Vertragsgestaltung als Chancen für die Schulverpflegung	9
Abbildung 3: Schlagzeilen zum Thema Schulverpflegung 2019	9
Abbildung 4: Vorgehensweise bei der Befragung von Schulträgern und Verpflegungsanbietern	10
Abbildung 5: Räumliche Verteilung (Schulträger)	15
Abbildung 6: Zuständigkeiten (Schulträger).....	16
Abbildung 7: Berufsausbildung der Befragten (Schulträger)	17
Abbildung 8: Arbeitszeit für das Fachthema Schulverpflegung (Schulträger)	18
Abbildung 9: An Ausschreibungen beteiligte Akteure (Schulträger).....	19
Abbildung 10: Schwierigkeiten mit Ausschreibungen - interne Sicht (Schulträger)	20
Abbildung 11: Schwierigkeiten mit Ausschreibungen - externe Sicht (Schulträger).....	20
Abbildung 12: Wenige Angebote und Rückmeldungen von Verpflegungsanbietern (Schulträger).....	21
Abbildung 13: Gründe für wenige Angebote (Schulträger).....	22
Abbildung 14: Schwierigkeiten bei Ausschreibungen aus Sicht der Schulträger	22
Abbildung 15: Beschäftigte im Verpflegungsunternehmen.....	27
Abbildung 16: Anzahl der produzierten Mittagessen pro Verpflegungstag (Verpflegungsanbieter) ...	27
Abbildung 17: Verpflegungssysteme der Essensanbieter	28
Abbildung 18: Größe des Liefergebiets (Verpflegungsanbieter).....	29
Abbildung 19: Anteil von Ausschreibungen an den Angeboten von Verpflegungsanbietern.....	30
Abbildung 20: Schwierigkeiten bei Ausschreibungen aus Sicht der Verpflegungsanbieter.....	30
Abbildung 21: Schwierigkeiten bei Ausschreibungen (Verpflegungsanbieter).....	31
Abbildung 22: Gründe, warum Verpflegungsanbieter kein Angebot abgeben.....	32
Abbildung 23: Rücknahme und Entsorgung der Lebensmittelreste durch Verpflegungsanbieter	36
Abbildung 24: Ansätze einer gesunden Ernährung – DGE-Empfehlungen	39
Abbildung 25: Sicherstellung kind- und jugendgerechter Speisen (Verpflegungsanbieter)	40
Abbildung 26: Maßnahmen zur Verbesserung des Speiseplans (Schulträger / Verpflegungsanbieter)40	
Abbildung 27: Sicherstellung der Einhaltung der Kriterien des Leistungsverzeichnisses (Schulträger) 42	
Abbildung 28: Bausteine nachhaltiger Beschaffung (Schulträger).....	44
Abbildung 29: Nachhaltigkeitsanforderungen, die zu Nicht-Angebot führen (Verpflegungsanbieter) 47	
Abbildung 30: Nachhaltigkeitsanforderungen, die zu bei Caterern zu Schwierigkeiten führen	48
Abbildung 31: Ansätze einer gesunden Ernährung: Vegetarische Gerichte	48
Abbildung 32: Angebot eines fleischhaltigen Menüs an zwei Tagen (Verpflegungsanbieter).....	48
Abbildung 33: Berücksichtigung von Lebensmittelabfällen in Ausschreibungen (Schulträger).....	49
Abbildung 34: Aufnahme von Kriterien zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen (Schulträger)	50
Abbildung 35: Akzeptanz Dokumentation der Abfallmengen.....	50
Abbildung 36: Bereits umgesetzte Schritte gegen Lebensmittelabfälle (Verpflegungsanbieter)	51
Abbildung 37: Unterstützungsbedarf für die Gestaltung von Ausschreibungen (Schulträger)	53
Abbildung 38: Gewünschte Formen des Austauschs (Caterer).....	54
Abbildung 39: Der Verpflegungsbeauftragte	67
Abbildung 1: In Zukunft: Die Beschaffung abfallarmer, nachhaltiger Schulverpflegung.....	67

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Stichproben der Befragungen.....	12
Tabelle 2: Anzahl warmer Mittagessen, die für Schulen pro Verpflegungstag bereitgestellt werden .	15
Tabelle 3: Umsätze im Segment Education	25
Tabelle 4: Durchschnittlicher Abgabepreis pro Menü in Vergleich mit anderen Studien.....	34
Tabelle 5: Akzeptanz für Maßnahmen gegen Lebensmittelabfälle in Ausschreibungen	55

Abkürzungsverzeichnis

BiGa NRW	Bildungsberichterstattung Ganztagschule NRW
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMWI	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNE	Bildung für nachhaltige Entwicklung
DGE	Deutsche Gesellschaft für Ernährung
DNSV	Deutsches Netzwerk für Schulverpflegung e.V.
DTVP	Deutsches Vergabeportal
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
IÖS	Institut für den Öffentlichen Sektor
LMHV	Verordnung über Lebensmittelhygiene
KMK	Kultusministerkonferenz
KOINNO	Kompetenzzentrum innovative Beschaffung
NRW	Nordrhein-Westfalen
NQZ	Nationales Qualitätszentrum für Ernährung in Kita- und Schule
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development - Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OGS	Offene Ganztagschule
REFOWAS	Pathways to Reduce Food Waste - Wege zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen
VNSt	Vernetzungsstelle Schulverpflegung

Genderhinweis

Wir legen großen Wert auf Diversität und Gleichbehandlung. Im Sinne einer besseren Lesbarkeit des Working Papers wurde von uns entweder die maskuline oder feminine Form von Bezeichnungen gewählt. Dies impliziert keinesfalls eine Benachteiligung anderer Geschlechter. Wenn wir also von Verbrauchern, Kunden oder Experten sprechen, meinen wir selbstverständlich auch Verbraucher/-innen, Kund/-innen und Expert/-innen.

1. Einleitung

In der Fallstudie „Vermeidung von Lebensmittelabfällen in der Schulverpflegung“ wurden im Jahr 2016 Speiseabfälle in elf Schulküchen, bei Verpflegungsanbietern und in Schulmensen erhoben und analysiert. Es konnten Ursachen, Hemmnisse und Treiber für eine abfallarme Schulverpflegung identifiziert werden (**Working Paper I**). Insgesamt zeigen die Messungen in den Ganztagschulen deutliche Unterschiede in den Abfallquoten. Die Bandbreite liegt zwischen 7 und 46 %.¹ Selbst Schulen mit gleichen Verpflegungs- und Ausgabesystemen weisen stark variierende Abfallquoten auf. Aus den Daten lässt sich nicht ableiten, welches Verpflegungssystem oder welche Ausgabeform im Hinblick auf eine abfallarme Schulverpflegung besser abschneidet. Denn jedes Verpflegungssystem und jede Ausgabeform kann in der Praxis gut oder schlecht praktiziert werden. Auch hängt der Umfang der Lebensmittelabfälle stark von den spezifischen Gegebenheiten der Schulen, Schulküchen und Verpflegungsanbieter ab. Es hat sich gezeigt, dass die Rahmenbedingungen sowie Einstellung, Motivation und das Engagement der Akteure in den Schulen (Schulleitung, Träger, Lehrer, Eltern, Schüler, Verpflegungsanbieter) die Abfallmengen bestimmen. In vielen Schulen wird die Schulküche bzw. der Essensanbieter „nur“ als Dienstleister oder Versorger und nicht als Teil des Schullebens wahrgenommen. In Schulen, die mit der Schulküche oder dem Verpflegungsanbieter kooperieren und deren Leistungen wertschätzen, sind die Abfallquoten tendenziell niedriger.

Auf der Grundlage der Erstmessungen wurden 2017 fünf ausgewählte Schulen beraten und gemeinsam mit den Küchenleitungen einfache Maßnahmen entwickelt, erprobt und in der Praxis umgesetzt. Die Wirksamkeit wurde mit Kontrollmessungen überprüft (**Working Paper II**). Die Einsparpotenziale aus den Speiseabfällen lagen je nach beteiligter Schule zwischen 7.000 Euro und 13.000 Euro im Jahr und eröffnen neue finanzielle Spielräume (vgl. Abbildung 2). Die TOP 3 der kurzfristig umgesetzten Abfallmaßnahmen sind: Die Reduzierung der Produktions- bzw. Bestellmengen, der Austausch bzw. die Optimierung von nicht kind- und jugendgerechten Menüs sowie die Festlegung und Überprüfung von Portionsgrößen.

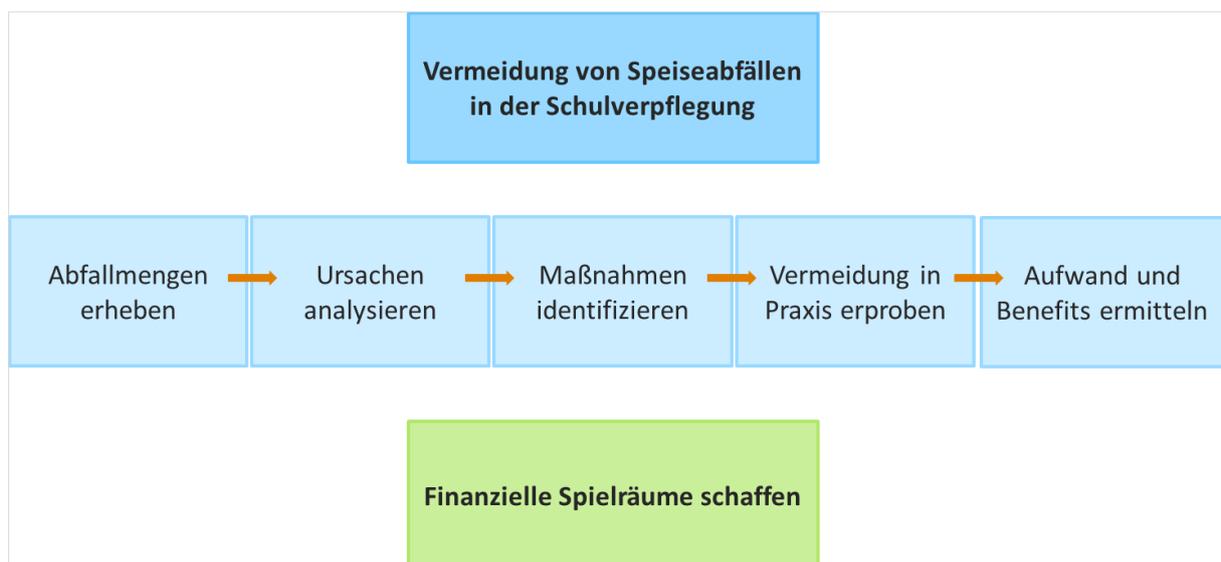


Abbildung 2: Ablaufschema: Vermeidung von Speiseabfällen im REFOWAS-Projekt

¹ Datenquellen: Fachhochschule Münster 2015 und Verbraucherzentrale NRW 2016

Die Ergebnisse der Fallstudie zeigen, dass durch Kurz-Interventionen und einfache Maßnahmen in Schulen, Küchen und bei Essensanbietern durchschnittlich ein Drittel der Speiseabfälle in der Mittagsverpflegung eingespart werden kann. Mit zusätzlichen mittel- und langfristigen Maßnahmen können sogar die Hälfte der Speiseabfälle reduziert werden, was den Zielvorgaben der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen (SDGs) für das Jahr 2030 entsprechen würde. Auf Grundlage der Erkenntnisse und Erfahrungen der Fallstudie wurden Hilfen und Instrumente und zur Vermeidung von Speiseabfällen für Schulküchen, Caterer, Schulen und Gästen (Schüler) entwickelt².

Bei ca. 21.300 Ganztagschulen³ bieten ca. 87 % eine warme Mittagsverpflegung an⁴, das sind ca. 19.000 Ganztagschulen. In der Hochrechnung werden jährlich rund 340 Mio. Mittagessen in Schulküchen und durch Verpflegungsanbieter (2017) produziert. Die Gesamtabfallmenge, hochgerechnet aus der Datenlage des REFOVAS-Forschungsmoduls, liegt für die deutschen Ganztagschulen bei rund 45.000 t mit einem Wert von rund 91 Mio. Euro pro Jahr.

Im **Working Paper III** werden die Erfahrungen aus der Fallstudie aufgegriffen und Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Schulverpflegung auf struktureller, konzeptioneller und organisatorischer Ebene entwickelt:

- Abfallvermeidung als Chance für attraktive, kind- und jugendgerechte Verpflegungsangebote,
- Herausforderung und Umgang mit Zielkonflikten, einerseits Lebensmittelabfälle zu vermeiden und andererseits wirtschaftlich orientiert zu arbeiten bzw. hygienischen und gesundheitlichen Empfehlungen und Vorgaben nachzukommen,
- Professionelle Verpflegungsbeauftragte für eine systematische Weiterentwicklung von Schulverpflegung in Pilotprojekten erproben und etablieren,
- Im Sinne einer nachhaltigeren Verpflegung sollten neben der Abfallvermeidung, v.a. die Klima- und Umweltwirkungen der Menü- und Speiseplangestaltung berücksichtigt werden,
- Forschungsbedarf besteht u. a. zu Haftung, Hygieneregeln und rechtsicherem Handeln bei der Weitergabe von Lebensmitteln und Speisen und
- Abfallvermeidung in Fort- und Weiterbildungen und im beruflichen Alltag von Schulküchen, Caterern und Schulträgern verankern.

Anknüpfend beschäftigt sich das vorliegende **Working Paper IV** mit den Rahmenbedingungen für eine abfallarme, nachhaltigere Schulverpflegung. Näher betrachtet wird die öffentliche Beschaffung von Schulverpflegung durch eine Befragung von Schulträgern und Verpflegungsanbietern. Bereits in Ausschreibungen können die Grundlagen für eine abfallarme und nachhaltige Verpflegung verankert und festgelegt werden. Aber welche Kompetenzen, Mittel und Fachpersonal sind dafür notwendig und welche Hemmnisse und Schwierigkeiten stehen einer breiten Umsetzung abfallarmer, nachhaltiger Verpflegung im Wege? Mit den Befragungen von Schulträgern und Verpflegungsanbietern wird die aktuelle Situation rund um Ausschreibungen, Leistungsverzeichnis und Auftragsvergabe beleuchtet. Es geht um Strukturen, Kompetenzen, Kriterien und Vergabekultur in der Beschaffung. Um Lösungen und Handlungsempfehlungen für die Beteiligten zu entwickeln, werden Probleme, Treiber sowie mögliche Lösungen und Bedarfe im Vergabeprozess sowie die Akzeptanz von Kriterien einer abfallarmen und nachhaltigen Verpflegung ermittelt.

² Für mehr Informationen siehe auch: <https://refowas.de/hilfen-zur-schulverpflegung>

³ Vgl. KMK 2019

⁴ Vgl. Arens-Azevedo et al. 2015, S. 58

2. Hintergrund und Zielstellung der Befragung

Die REFOWAS-Fallstudie öffnet in diesem Working Paper die Perspektive von der Abfallvermeidung hin zu einer insgesamt nachhaltigen Schulverpflegung. Es geht um die Weiterentwicklung der Schulverpflegung über ökologische, ökonomische und soziale Anforderungen für das Schulessen, die u. a. über Ausschreibungen, Leistungsverzeichnis und Auftragsvergabe umgesetzt werden können.

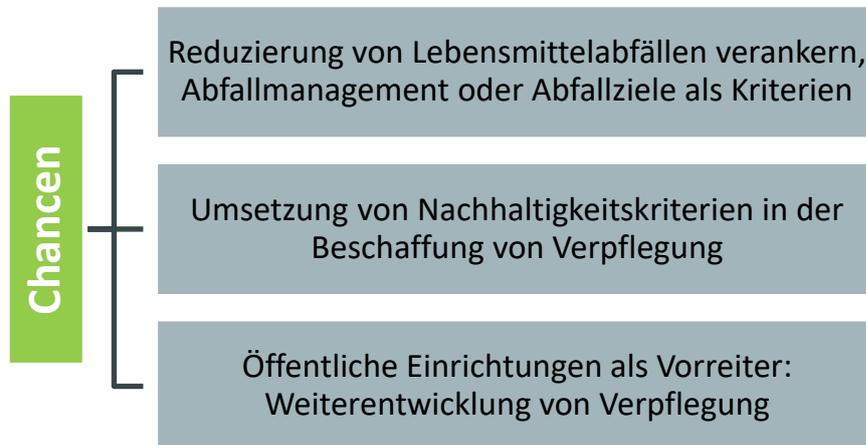


Abbildung 3: Ausschreibungen und Vertragsgestaltung als Chancen für die Schulverpflegung

Ein Großteil der Ganztagschulen bekommt das Mittagessen durch Verpflegungsanbieter geliefert. Verpflegungsdienstleitungen werden häufig von Schulträgern ausgeschrieben und beauftragt. Diese verfügen damit über ein wirksames Instrument, abfallarme Verpflegung über das Leistungsverzeichnis in der Schulverpflegung zu verankern. Öffentliche Auftraggeber können so zum Vorbild für den privaten Sektor werden und neue Märkte für nachhaltige Produkte und Dienstleistungen schaffen. Zudem setzt eine solche Beschaffung von Verpflegungsdienstleistungen ein deutliches Signal in Richtung Anbieter und unterstützt deren nachhaltiges und abfallarmes Wirtschaften. Angaben dazu, wie und welchem Umfang Abfallvermeidungs- und Nachhaltigkeitsziele in öffentlichen Ausschreibungen für Schulverpflegung berücksichtigt werden, gibt es bisher nicht.

Das Bild zeigt eine Collage von Schlagzeilen zum Thema Schulverpflegung 2019:

- Bodenseeschule schreibt Nachhaltigkeit groß**
- DÄNEMARK**
90 Prozent bio sind möglich!
- Das Geld reicht nicht für besseres Essen in den Grundschulen**
Standards sollen steigen - Forderung von CDU und SPD im Kreistag
- Mittagessen in Schulen: Bald mehr Bio und mehr regionale Produkte?**
Gesund und günstig? 06. November 2018
- Schulessen? Note 6, setzen – warum der Staat bei der Schulverpflegung versagt**
- Bessere Schulverpflegung mit Regionalem**
Catering-Ausschreibung
Nicht ohne den Experten!
- „Schmackhafte regionale Küche ohne Schnick und Schnack“**
- Ernährung**
5,40 Euro reichen für ein gesundes Schulessen
- Kantinenessen**
Geht das auch lecker?
Das Essen in der Mensa verdirbt vielen Schülern den Appetit. Dabei muss gute Ernährung gar nicht viel kosten.
- Bremen**
Umstellung auf Bio-Kost in Kantinen beschlossen

Abbildung 4: Schlagzeilen zum Thema Schulverpflegung 2019

Ausschreibungen für die Schulverpflegung führen immer wieder zu Diskussionen. Sowohl bei den Schulträgern, die diese Leistungsanforderungen definieren und das Vergaberecht einhalten müssen sowie bei den Verpflegungsanbietern, die ein Angebot formulieren und in den Wettbewerb mit anderen Bietern treten. Die Situation zwischen Ausschreibenden und Anbietern der Schulverpflegung wird mit den Befragungen detailliert unter die Lupe genommen. Im Mittelpunkt stehen Schwierigkeiten und Hemmnisse bei Ausschreibungen und die Frage, wo und welcher fachliche und strukturelle Unterstützungsbedarf vorliegt. Es gilt herauszufinden, wie und welche Kriterien zukünftig durch Kommunen und Anbieter Akzeptanz finden könnten und wo die Schlüsselprobleme bei den Ausschreibenden und bei den Anbietern liegen. Die aus der vorliegenden Studie gewonnenen Ergebnisse adressieren v. a. die strukturelle Ebene. Es werden also Empfehlungen, Instrumente und Lösungsansätze für die Beschaffenden, die Anbieter und die kommunale Politik und Verwaltung gegeben. Beim Essenspreis und der Finanzierung werden Landespolitik und Bundespolitik adressiert. Schlussendlich werden Vorschläge für Unterstützungsangebote entwickelt, z. B. wie ein regelmäßiger Austausch zwischen Trägern und Anbietern organisiert werden kann.

3. Methodische Vorgehensweise

Um die Qualität und Ziele der Befragungen zu optimieren, wurde eine dreistufige Vorgehensweise entwickelt (vgl. Abbildung 5).

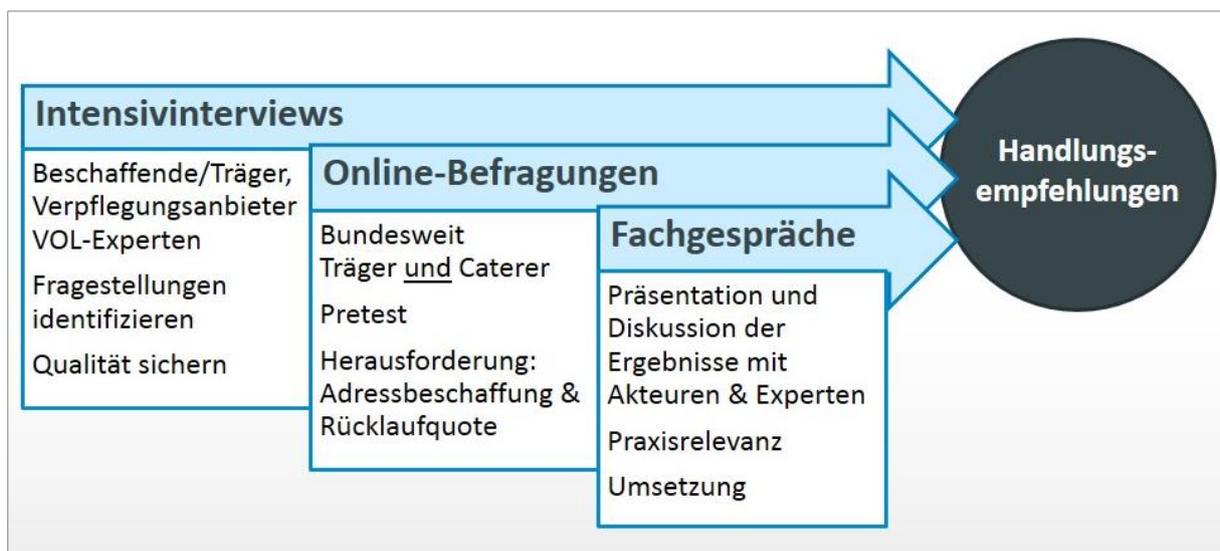


Abbildung 5: Vorgehensweise bei der Befragung von Schulträgern und Verpflegungsanbietern

Um zusätzliche Perspektiven auf die spezifischen Probleme zu erhalten und wichtige Fragestellungen, Zielkonflikte und Lösungsansätze im Feld Ausschreibungen für die Schulverpflegung zu identifizieren, wurden zunächst leitfadengestützte Intensivinterviews (ca. 30 Minuten) geführt. Insgesamt wurden vier Schulträger und fünf Verpflegungsanbieter befragt, u. a. auch um die Qualität der Befragungen zu sichern. Auf Grundlage der Intensiv-Interviews und der Literaturlauswertung wurden die Online-Fragebögen für Schulträger und Verpflegungsanbieter entwickelt. Es wurden Pretests mit ausgewählten Schulträgern, Verpflegungsanbietern sowie Experten aus der Vernetzungsstelle Kita- und Schulverpflegung NRW durchgeführt. Beide Fragebögen sind nach einem vergleichbaren Schema aufgebaut, welches im Folgenden grob skizziert ist. Beide umfassen neben der Einführung und Danksagung vier Themenblöcke:

- Allgemeine Daten
- Angebotsaufforderung und Ausschreibungsprozess
- Qualitätskriterien, abfall- und umweltbezogene Anforderungen
- Kind- und jugendgerechte Speisen und Abschlussfragen

Beide Befragungen wurden, auf der Homepage der Verbraucherzentrale NRW eingebettet, als nicht repräsentative Online-Umfragen durchgeführt.

Befragung von Schulträgern

Die Befragung umfasst v. a. kommunale Schulträger, die für die Beschaffung von Verpflegungsdienstleistungen förmliche Ausschreibungsverfahren durchführen müssen. Damit eng verwandt ist die Beauftragung im Wege einer Dienstleistungskonzession.⁵ Beziehen Kommunen die Verpflegung von Eigen- bzw. Regiebetrieben oder In-House⁶, ist keine Ausschreibung notwendig. Auch freie bzw. private Träger⁷, brauchen ggf. keine öffentliche Ausschreibung durchzuführen. Dies gilt in einigen Fällen auch für Träger der Offenen Ganztagschule (OGS).⁸ Grund hierfür ist, dass die Mittagsverpflegung bereits innerhalb eines Vergabeverfahrens (also bei der Vergabe der Offenen Ganztagsbetreuung) von der Kommune beauftragt wurde. Zudem sind auch bei freien bzw. privaten Trägern In-House⁹-Konstellationen denkbar. Dennoch sollte bei freien bzw. privaten Trägern im Einzelfall geprüft werden, ob Vergaberecht zur Anwendung kommen muss.¹⁰

Im Konzept der Befragung konnte die Grundgesamtheit der Schulträger nicht ermittelt werden, da in den Bundesländern i.d.R. keine zentralen Verzeichnisse kommunaler Schulträger existieren. Das entspricht dem Ergebnis der Studie von Arens-Azevedo et al. 2015.¹¹ Die Erreichbarkeit und die Beteiligung der Schulträger an der Befragung hing im hohen Maße von der Bereitschaft der Schulministerien, Bezirksregierungen und Vernetzungsstellen Schulverpflegung ab. Eine Weitergabe vorhandener personalisierter Schulträgeradressen wurde fast durchweg durch die o. g. Stellen mit dem Verweis auf die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) abgelehnt. Auch liegen in einigen Bundesländern nur wenige oder keine personalisierten Trägeradressen vor. Die Emailadressen von kommunalen Schulträgern wurden daher durch eine eigene bundesweite Adressrecherche zusammengestellt. So konnten insgesamt 850 kommunale Schulträger direkt angeschrieben werden. Zudem wurden die kommunalen Spitzenverbände (Städte- und Gemeindebünde, Städte-, Gemeinde-, Landkreistage) gebeten die Umfrage zu unterstützen. Des Weiteren wurde die Verbreitung der Befragung durch die

⁵ Eine Dienstleistungskonzession liegt vor, wenn eine Kommune die Verpflegung an ihrer Ganztagschule an einen Caterer überträgt, wobei der Caterer das Betriebsrisiko tragen muss (§ 105 Abs. 2 GWB). Das Betriebsrisiko muss der Caterer jedenfalls tragen, wenn es nicht sicher ist, dass die Schüler zum Essen kommen und kaum oder keine öffentlichen Zuschüsse gezahlt werden. Für die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen ist ein ähnliches Verfahren anzuwenden (vgl. § 151 GWB). Da auch die Vergabe einer Dienstleistungskonzession mit einer Bekanntmachung begonnen wird, liegen die Unterschiede zur „Ausschreibung“ eher in Verfahrensdetails.
⁶ § 108 GWB.

⁷ Das Recht zur Errichtung von Schulen in freier Trägerschaft wird durch das Grundgesetz (Art. 7 Abs. 4 GG) gewährleistet. Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen.

⁸ Die Pflicht zur Ausschreibung der Verpflegung entfällt i.d.R. für freie bzw. private Träger, wenn die Mittagsverpflegung bereits innerhalb eines Vergabeverfahrens z.B. von der Kommune beauftragt wurde, wie etwa bei der Vergabe der Offenen Ganztagsbetreuung. Dennoch sollte bei freien bzw. privaten Trägern im Einzelfall geprüft werden ob Vergaberecht zur Anwendung kommen muss.

⁹ § 108 GWB.

¹⁰ VK Südbayern, Beschl. v. 04.09.2017 – Z3-3-3194-1-31-06/17 – freier Träger als öffentlicher Auftraggeber wg. umfassender Rechtsaufsicht

¹¹ Vgl. Arens-Azevedo et al. 2015, S. 24

Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE), das Nationale Qualitätszentrum für Ernährung in Kita- und Schule (NQZ) sowie durch die Landesministerien bzw. die Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung unterstützt. Die Online-Befragung von Schulträgern wurde im Zeitraum vom 01. April bis 30. Juni 2019 von der Verbraucherzentrale NRW durchgeführt. Insgesamt konnten 201 auswertbare Teilnahmen verzeichnet werden. Etwa die Hälfte wurde über Multiplikatoren erreicht, die andere Hälfte durch direktes Anschreiben.

Befragung von Verpflegungsanbietern

In Gesprächen mit anerkannten Befragungsinstituten wurde die Rücklaufquote für eine Onlinebefragung von Verpflegungsanbietern mit nur ca. 10 % beziffert. Bei einer Grundgesamtheit von geschätzt bundesweit 330 Schulcaterern (die sich an Ausschreibungen beteiligen) hätten demnach nur 33 Unternehmen teilgenommen. Die Onlinebefragung wurde daher durch die Verbraucherzentrale NRW selbst durchgeführt. Als anerkannter Akteur im Feld der Schulverpflegung versprach dies eine bessere Rücklaufquote. An der Befragung haben sich sowohl die bundesweiten Marktführer für das Schulcatering als auch kleinere und mittlere, regionaltätige Verpflegungsanbieter beteiligt, so dass der Markt in seiner Vielfalt gut abgebildet wird. Die bundesweite Online-Befragung von Verpflegungsanbietern wurde im Zeitraum vom 01. Februar bis 30. April 2019 durchgeführt. Insgesamt wurden bundesweit 329 Verpflegungsanbieter per Email angeschrieben. Mit 78 auswertbaren Teilnehmern konnte so mit 24 % eine deutlich höhere Rücklaufquote als prognostiziert erzielt werden (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Stichproben der Befragungen

Jahr	Direkte schriftliche Ansprache	Rückläufe
2019	329 Caterer	78 (24 %)
2019	850 Träger	201 (24%)

Die Befragungsergebnisse wurden anhand deskriptiver Statistik zunächst einzeln ausgewertet und analysiert. Bei gleichen Fragestellungen wurden die Ergebnisse der Schulträger und Verpflegungsanbieter „gematcht“, d. h. vergleichend nebeneinander ausgewertet. Auf Grundlage der Befragungsergebnisse, der Expertengespräche und Intensivinterviews sowie Literaturrecherchen wurden Handlungsempfehlungen entwickelt, die in Fachgesprächen u. ä. Veranstaltungen mit maßgeblichen Akteuren diskutiert wurden. Die Erfahrungen und Empfehlungen münden in einem Wegweiser und Fahrplan für eine gute Schulverpflegung, die im Februar 2020 veröffentlicht werden.

4. Ergebnisse aus der Befragung von Schulträgern

4.1 Einleitung: Kommunale Beschaffung von Schulverpflegung

Die Organisationsstrukturen kommunaler Beschaffung können sehr unterschiedlich und sehr komplex sein. Bis vor 30 Jahren dominierten in den Kommunen zentrale Beschaffungsstrukturen. Heute trifft man meist auf Mischformen, d. h. die Beschaffungsaufgaben sind zwischen einer zentralen Abteilung und den jeweiligen Fachbereichen (z. B. dem Schulverwaltungsamt als Schulträger) aufgeteilt. Nur noch rund 20 % setzen in der öffentlichen Beschaffung auf eine zentrale Struktur.¹² Die Beschaffung von Schulverpflegung ist Aufgabe der Schulverwaltung, also eine sogenannte äußere Schulangelegenheit. Insofern liegt die Hauptverantwortlichkeit für eine abfallarme, nachhaltige Schulverpflegung bei der Schulverwaltung. Die Schulträger sind verpflichtet, die für einen ordnungsgemäßen Unterricht erforderliche Infrastruktur bereitzustellen und zu unterhalten sowie das für die Schulverwaltung notwendige Personal und die Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.¹³

Wird für eine Schule ein neues Verpflegungsangebot gesucht, ist in den meisten Fällen eine öffentliche Ausschreibung verpflichtend.¹⁴ Dabei ist das geltende Vergaberecht zu beachten. Die Komplexität des Vergaberechts führt bei den Beschaffungsstellen zu zahlreichen Unsicherheiten:

- Über die anzuwendenden Vergabevorschriften,
- über die Schätzung des Auftragswerts,
- die Formulierung des Leistungsverzeichnisses sowie
- die Formulierung von Eignungs- und Zuschlagskriterien.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber das Vergaberecht ausdrücklich um soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte erweitert hat (§ 97 Abs. 3 GWB, § 127 Abs. 1 Satz 3 GWB). Allerdings handelt es sich um „Kann-Kriterien“, so dass bisher nicht alle Auftraggeber von den ausdrücklich eingeräumten Möglichkeiten Gebrauch machen.

In der Schulverpflegung überwiegt die Fremdbewirtschaftung durch Caterer und andere Lieferanten. Durch regelmäßige Ausschreibungen und wechselnde Verpflegungsanbieter können kaum mittel- oder langfristige Beziehungen zu einem Caterer hergestellt werden. Dies ist im Sinne des Wettbewerbs - heißt aber für Schule und Träger, dass mit einer Auftragsvergabe an einen neuen Caterer eine zuvor eingespielte Zusammenarbeit von Schule und Caterer erst wieder neu hergestellt werden muss. Auftraggeber für die Schulverpflegung sind zwar die Schulträger, aber im Tagesgeschäft von Caterern und Küchen arbeiten diese hauptsächlich mit den Schulen zusammen. Insofern ist der Ausschreibungsprozess von hoher Bedeutung dafür, ob nur genau der „Versorgungsauftrag“ für das Mittagessen sichergestellt wird oder ob der Caterer und die Schule viel Zeit und Engagement für eine gute Schulverpflegung aufbringen. Entsprechend sieht die Entwicklung einer Leistungsbeschreibung aus: Wird per Copy-Paste-Verfahren eine Ausschreibung generiert und der günstigste Preis als Vergabekriterium herangezogen, ist ziemlich sicher, dass Servicequalität, Kooperation und Nähe nicht zustande kommt. Werden dagegen im Vorfeld der Ausschreibung der tatsächliche Bedarf und die Wünsche vor Ort ermittelt und diskutiert sowie mit der aktuellen Marktsituation der Anbieter

¹² Vgl. Schormüller 2014

¹³ Vgl. Schulministerium NRW 2016

¹⁴ Ausnahmen: Ggf. Schulen in freier Trägerschaft. Ggf. in Eigenregie und durch schulische Initiativen oder Elterninitiativen geführte Kita- oder Schulküchen oder Mensa-/Fördervereine. Ggf. Erleichterung bei Dienstleistungskonzessionen - dann ist aber ein ähnliches Verfahren anzuwenden (§ 151 GWB).

abgeglichen, ist auch ein kooperatives Modell mit Verpflegungsanbietern als verlässlicher Partner für Schule und Träger möglich. Eine längere Probezeit (z. B. drei Monate) mit einem neuen Anbieter und Probierhappen, die per Smileys bewertet werden, können helfen, Verständnis zwischen Gästen und Verpflegungsanbieter herzustellen.

Schulträger sind heute nicht nur personell bei der Ausschreibung und Kontrolle der Schulverpflegung beteiligt, sondern sie tragen i.d.R. auch einen beträchtlichen Teil der Finanzierung für das Ausgabepersonal, Betriebskosten und Mobiliar für die Mensa. Gut ein Viertel der Schulträger gibt sogar einen direkten Zuschuss zum Mittagessen.¹⁵

Kommunen sind als öffentliche Auftraggeber bei Überschreitung des Schwellenwertes von 200.000 Euro zu einer europaweiten Ausschreibung des Dienstleistungsauftrags verpflichtet. Mancherorts wird die Schulverpflegung jedoch nicht als Dienstleistungsauftrag, sondern als Dienstleistungskonzession vergeben. Der Unterschied: Beim Konzessionsmodell erhält der Verpflegungsanbieter seine Vergütung direkt von den Eltern und das wirtschaftliche Risiko trägt er selbst. Die Eltern zahlen die Essensbeiträge aufgrund individueller Verträge direkt und die Kommune garantiert dem Verpflegungsanbieter weder eine Mindestabnahmemenge noch Essenszahlen.¹⁶

4.2 Strukturelle Daten der Schulträger

An der Trägerbefragung haben sich insgesamt 201 Schulträger beteiligt. Bei dem überwiegenden Teil handelt es sich um öffentliche Träger (95 %), nur bei wenigen um private oder freie Träger (5 %). In der nachfolgenden Abbildung 6 ist die räumliche Verteilung der Schulträger abgebildet, die an der Befragung teilgenommen haben. Es zeigt sich, dass überproportional viele Schulträger aus Nordrhein-Westfalen geantwortet haben (45 %). Dies war zu erwarten, da die Verbraucherzentrale NRW in dem Bundesland die höchste Reichweite und bei den Schulträgern eine hohe Bekanntheit besitzt. Unter anderem ist sie Träger der Vernetzungsstelle Kita- und Schulverpflegung NRW und durch zahlreiche Veranstaltungen, u. a. Fortbildungsangebote für Schulträger bspw. im Bereich Ausschreibungen bekannt. Zudem haben überproportional viele Träger aus ländlichen Regionen mit weniger als 20.000 Einwohnern geantwortet.

¹⁵ DGE 2019a Anhang, S. 14

¹⁶ Vgl. VK Sachsen, Beschl. v. 13. 08. 2009, 1 SVK 034-09; bestätigt durch OLG Dresden, Beschl. v. 08. 10. 2009, WVerG 5/09, siehe auch:
https://www.reguvis.de/xaver/vergabeportal/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27vergabeportal_xav_id_13405%27%5D

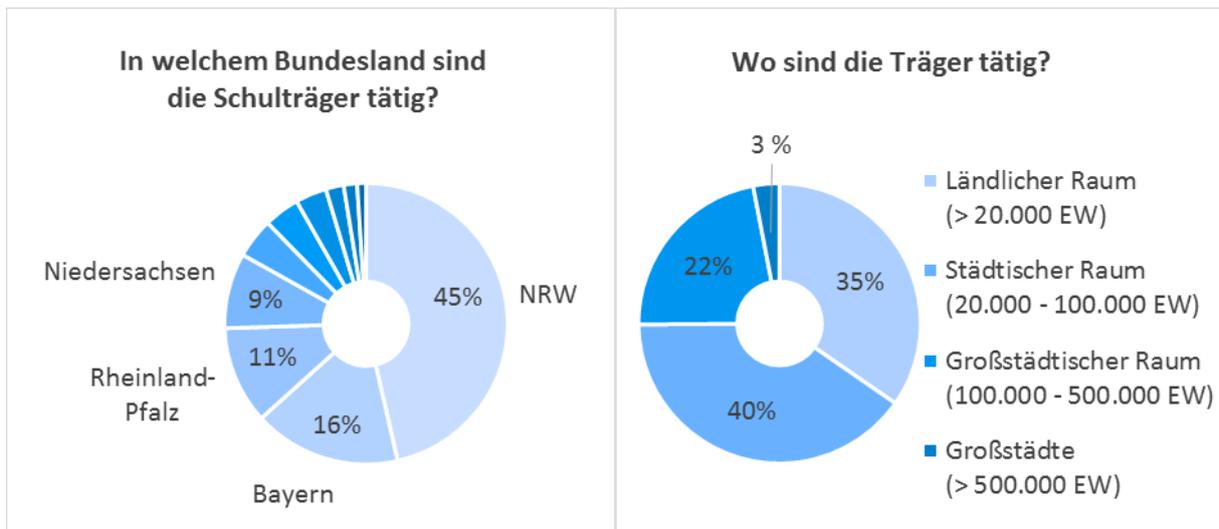


Abbildung 6: Räumliche Verteilung (Schulträger)

Bei der Angabe, wie viele Mittagessen durch die Kommunen pro Verpflegungstag durchschnittlich für die Schulen bereitgestellt werden, zeigt sich ein deutliches Gefälle zwischen urbanen und ländlichen Räumen. Während Kreise und Kommune in ländlichen Räumen überwiegend bis zu 500 Mittagessen pro Tag mit Ausschreibungen zur Verfügung stellen müssen, beginnt der Schwerpunkt im urbanen Raum erst bei 500 Essen und reicht bis 5.000 Mittagessen pro Verpflegungstag. Diese Verteilung zeigt auch, dass Verpflegungsanbieter auf dem Land mit geringen Essenszahlen kalkulieren müssen und meist auch längere Lieferwege haben als Verpflegungsanbieter, die in urbanen Verdichtungsräumen das Mittagessen liefern (vgl. Tabelle 2). Hierdurch ergeben sich in ländlichen Gebieten häufig höhere Kosten für die Caterer.

Tabelle 2: Anzahl warmer Mittagessen, die für Schulen pro Verpflegungstag bereitgestellt werden

Anzahl warmer Mittagessen		Städt. Raum	Ländl. Raum
0 - 250	24,9 %	29,2 %	66,7 %
251 - 500	19,4 %	41,0 %	48,7 %
501 - 1.000	18,4 %	62,2 %	21,6 %
1.001 - 5.000	26,9 %	46,3 %	13,0 %
5.001 - 10.000	7,0 %	7,1 %	7,1 %
Mehr als 10.000	3,5 %	14,3 %	28,6 %

Es sollte eine flächendeckende gute Versorgung sichergestellt werden. In Ballungszentren gibt es meist ausreichend Verpflegungsanbieter, in ländlichen Regionen dagegen zunehmend Probleme.

4.3 Ernährungskompetenzen, Zuständigkeit und Kommunikation

Bei den Schulträgern sollten die Verantwortlichen für die Ausschreibung von Schulverpflegung befragt werden. Entsprechende Hinweise gab es im Anschreiben und bei der Bewerbung der Befragung. Die nachfolgende Abbildung 7 zeigt, dass diese Zielgruppe mit der Befragung erreicht wurde, da die beiden zentralen Anforderungen bzw. Kernaufgaben „Leistungsverzeichnis erstellen“ und „Bedarfsanalyse für Schulen durchführen“ auf mehr als 80 % der Befragten zutrifft. Mehr als 50 % der Befragten gaben neben den zuvor genannten Aufgabenbereichen an, auch für die Markterkundung der Verpflegungsanbieter, die Entwicklung des Verpflegungskonzeptes für die Schulen, die Überprüfung der Konformität mit dem Vergaberecht sowie die Ermittlung aktueller Markt- und Angebotspreise zuständig zu sein. Aus den vielfältigen Aufgabengebieten zur Schulverpflegung, die Beschaffende in den Kommunen haben, lässt sich ableiten, dass dies eine hoch anspruchsvolle und komplexe Aufgabe darstellt.



Abbildung 7: Zuständigkeiten (Schulträger)

Von hoher Bedeutung ist es zu erfahren, welche Berufsausbildung bzw. welches Studium als Hintergrund für die Ausschreibungstätigkeit herangezogen werden kann. Laut Umfrage besitzen mehr als 70 % der Befragten eine Ausbildung bzw. ein Studium im Verwaltungsbereich. Nur 5 % der Befragten verfügen eine fachspezifische Ausbildung mit Ernährungshintergrund (vgl. Abbildung 8).

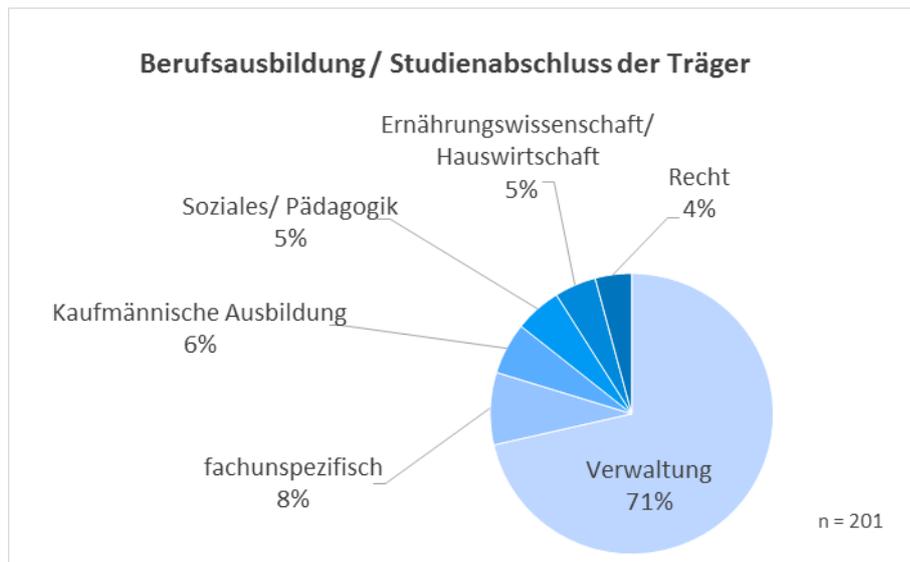


Abbildung 8: Berufsausbildung der Befragten (Schulträger)

Ernährungsfachliche Kompetenzen können natürlich auch ohne entsprechende Ausbildung durch langjährige Berufstätigkeit im entsprechenden Arbeitsfeld sowie Fortbildungen erworben werden. Dies ist jedoch kaum möglich, wenn die Beschaffenden nur einen relativ geringen Anteil ihrer Arbeitszeit für die ernährungsfachliche Seite der Schulverpflegung aufbringen müssen.

Die Antworten zeigen, dass der Großteil der Befragten (80 %) maximal bis zu einem Viertel der Arbeitszeit (oder weniger) für das Thema Schulverpflegung aufwendet (vgl. Abbildung 9). Oder anders formuliert, die Beschaffenden verbringen in den Verwaltungen meist 75 % ihrer Arbeitszeit (oder mehr) mit Arbeiten, die nicht die Schulverpflegung betreffen. D. h. bei der großen Mehrheit der Befragten ist die Beschaffung von Schulverpflegung nur ein Aufgabengebiet unter vielen anderen, so dass für die Kompetenzbildung im komplexen Beschaffungsprozess kaum ausreichend Zeit zur Verfügung steht. Hinzu kommt, dass es offenbar wenig personelle Kontinuität bei der Beschaffung von Schulverpflegung gibt - so ein Ergebnis aus den Expertengesprächen und Fachgesprächen im Vorfeld der Befragung.

Überraschend ist die Tatsache, dass nur 4 % der Befragten eine juristische Ausbildung besitzen. Denn neben den ernährungsfachlichen Anforderungen zur Schulverpflegung ist es immer eine wichtige Zielsetzung, dass Ausschreibungen eine hohe Rechtssicherheit besitzen, so dass Einsprüche vermieden oder im bzw. nach dem Vergabeverfahren erfolgreich abgewehrt werden können. Über die Hälfte der Befragten gab an, die „Konformität mit dem Vergaberecht“ selber zu überprüfen. Die andere Hälfte der Befragten kommt u. E. aus Städten und Kreisen, die über eigene Beschaffungs- bzw. Vergabestellen verfügen, so dass die notwendige juristische Kompetenz dort verankert ist.

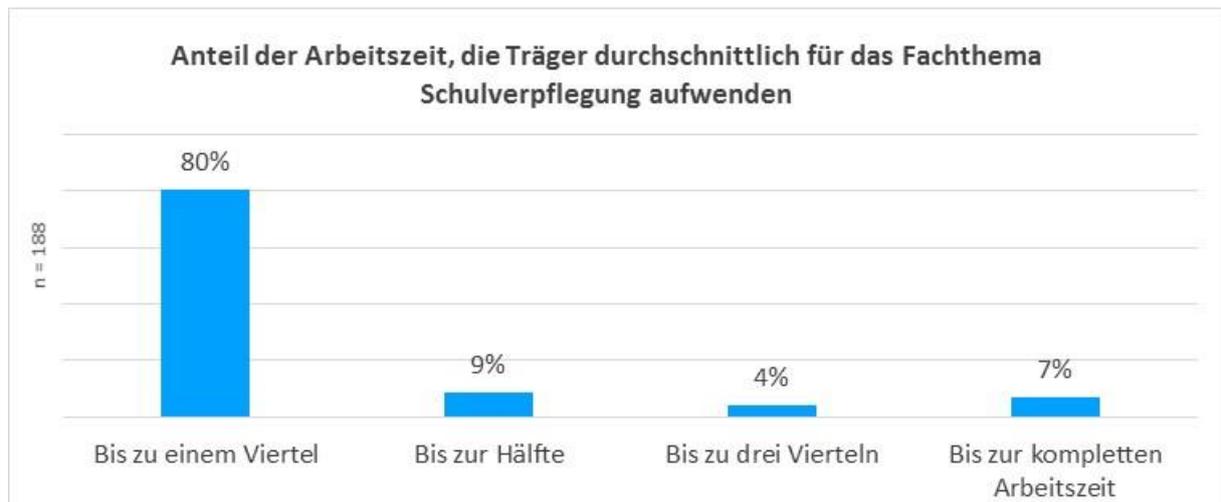


Abbildung 9: Arbeitszeit für das Fachthema Schulverpflegung (Schulträger)

Dass Ausschreibungen für die Schulverpflegung eine hochkommunikative Aufgabe darstellen, zeigen die Antworten zu der Frage, welche Beteiligten bei der Ausschreibung einbezogen werden (siehe Abbildung 10): Es müssen viele, verschiedene Akteure einbezogen werden, was den Ausschreibungsprozess für die Träger zu einer komplexen Aufgabe macht. Es bestätigt sich auch die Einschätzung, dass in zwei Drittel der Fälle die Vergabe- bzw. Beschaffungsstelle hinzugezogen wird.

In den REFOWAS-Expertengesprächen wurde immer wieder bemängelt, dass die Schulen nur unzureichend bei den Ausschreibungen beteiligt werden. Die Befragten gaben zu fast 80 % an, die Schulen in den Vergabeprozess miteinbezogen zu haben. Dies deckt sich mit den Ergebnissen der Trägerbefragung der Vernetzungsstelle Schulverpflegung Brandenburg von 2016.¹⁷ Allerdings fühlten sich dort die Schulen und Eltern wenig in die Entscheidung über die Schulverpflegung miteinbezogen. Auch konnten 36% der Schulen keine Angaben zu Qualitätsvorgaben machen, weil diese nicht bekannt waren. Aus Sicht der Schulen (Schulleitungen) eine der meistgenannten Herausforderungen in der Schulverpflegung stellt die Zusammenarbeit mit den Trägern dar (25%). Die aktive Miteinbeziehung der Schulen, bestätigt auch die Beobachtung, dass an den Schulen, die über das Essensangebot aktiv mitbestimmen konnten, zu 69% vertragliche Vorgaben zur Qualität der Speisen formuliert sind. Wenn die Schulen nicht in die Entscheidung über das Angebot involviert waren, existieren weniger oft vertragliche Vereinbarungen (35%). Schulen sollten die vertragliche Vereinbarung für ihre Schule kennen bzw. vorliegen haben, denn dann können sie auch aktiv Einfluss auf die Qualitätsentwicklung nehmen.¹⁸

Auch stellt sich die Frage, in welcher Form bzw. Intensität die Schulen in den Ausschreibungs- und Vergabeprozess einbezogen werden. Viele Träger nutzen Fragebögen oder führen Telefonate um die Wünsche der Schulen einzuholen. Schulen und Eltern erwarten aber eher ein persönliches Gespräch, für das jedoch häufig keine ausreichende Kapazität bei den Schulträgern vorhanden ist.

Besonders wünschenswert ist eine frühe und enge Einbeziehung der Schulen durch die Schulträger, wenn es um die Weiterentwicklung der Mittagsverpflegung geht, wenn also Qualitäts- und Nachhaltigkeitskriterien neu festgelegt werden. Hier sind Partizipation und umfassende Informationen der Schulgemeinde unerlässlich, da ansonsten die Akzeptanz für das Mittagessen in Frage gestellt werden könnte.

¹⁷ Vgl. Vernetzungsstelle Schulverpflegung Brandenburg 2016

¹⁸ Vgl. Vernetzungsstelle Schulverpflegung Brandenburg 2017



Abbildung 10: An Ausschreibungen beteiligte Akteure (Schulträger)

4.4 Schwierigkeiten mit Ausschreibungen aus Sicht der Träger

Vor dem Hintergrund mangelnder ernährungsfachlicher Kompetenzen und wenig personeller Kontinuität bei den Trägern, sollten die Schwierigkeiten und Probleme im Feld der Ausschreibungen von Schulverpflegung offengelegt werden.

In der ersten Fragehälfte geht es um die Sicht der Beschaffenden auf die *internen* Schwierigkeiten der Schulträger (siehe Abbildung 11). 40 % der Befragten bestätigten, dass ihnen der fachliche Hintergrund fehlt - nur 24 % antworteten, dass dies nicht oder eher nicht zutrifft. Ein ähnliches Ergebnis ergibt sich aus den Antworten, ob Anforderungen an die Lebensmittelqualität Schwierigkeiten bringen. Dies war zu erwarten, weil der Umgang und die Festlegung von Qualitätskriterien letztlich ein Teil des fehlenden fachlichen Hintergrunds darstellen. Anders dagegen bei den Anforderungen an eine gesunde Ernährung - hier überwiegt klar die Aussage, dass es kaum Probleme gibt. Offensichtlich zeigt hier der DGE-Qualitätsstandard für die Schulverpflegung Wirkung. Wie die Expertengespräche im Vorfeld der Befragung zeigten, verweist die Mehrzahl der Träger in den Ausschreibungen auf eine Orientierung an den Empfehlungen der DGE oder direkt auf den Qualitätsstandard für die Schulverpflegung. Mit Unklarheiten im Vergaberecht müssen sich mehr oder weniger nur ein Viertel der Befragten auseinandersetzen. Die Einbeziehung der eigenen Vergabe- und Beschaffungsstellen sowie die Beauftragung von Fachberatern klären offensichtlich überwiegend die juristischen Fragestellungen.

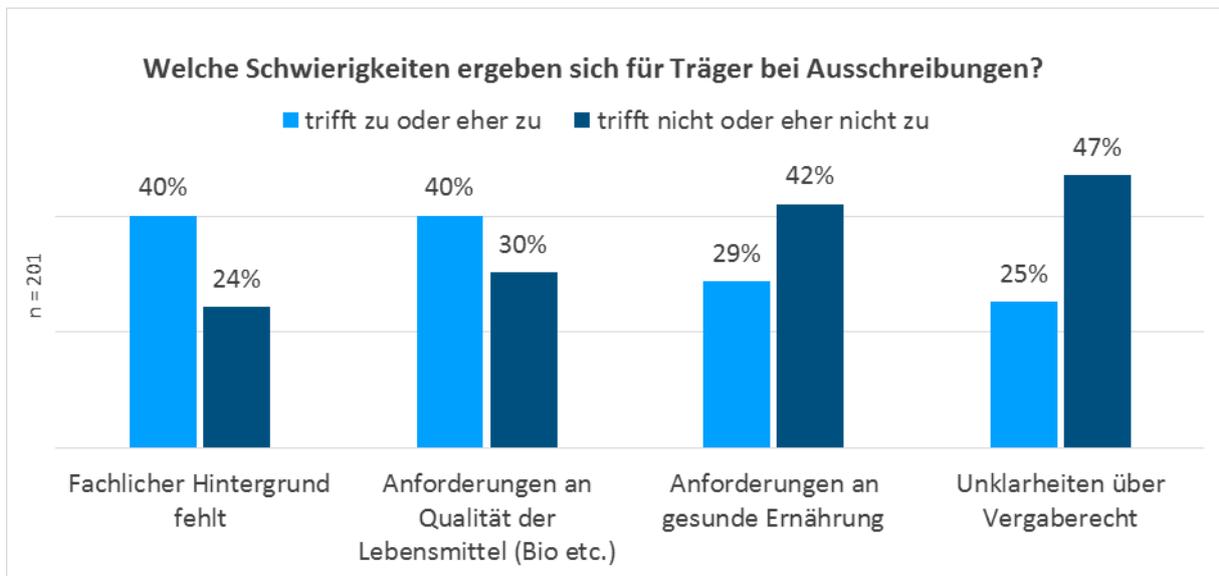


Abbildung 11: Schwierigkeiten mit Ausschreibungen - interne Sicht (Schulträger)

In der zweiten Fragehälfte geht es um die Sicht auf eher *externe* Schwierigkeiten der Schulträger (siehe Abbildung 12). Hier zeigt sich ein gravierendes Problem: Zwei Drittel der Träger antworten, dass sie Probleme haben eine ausreichende Zahl an Angeboten auf ihre Ausschreibungen zu bekommen. Mit dieser Frage hängt auch die Unsicherheit von mehr 40 % der Befragten zusammen, welche Anforderungen Verpflegungsanbieter überhaupt (zu einem bestimmten Preis) umsetzen können. Die Antworten zur „Abwägung von schulischen Wünschen“ und „Anforderungen an attraktive Verpflegungsangebote für Schüler“ zeigen die Schwierigkeiten die Wünsche und Anforderungen in einer Ausschreibung operativ umsetzen bzw. auch in dem vorgegebenen Kostenrahmen der jeweiligen Kommune zu halten.

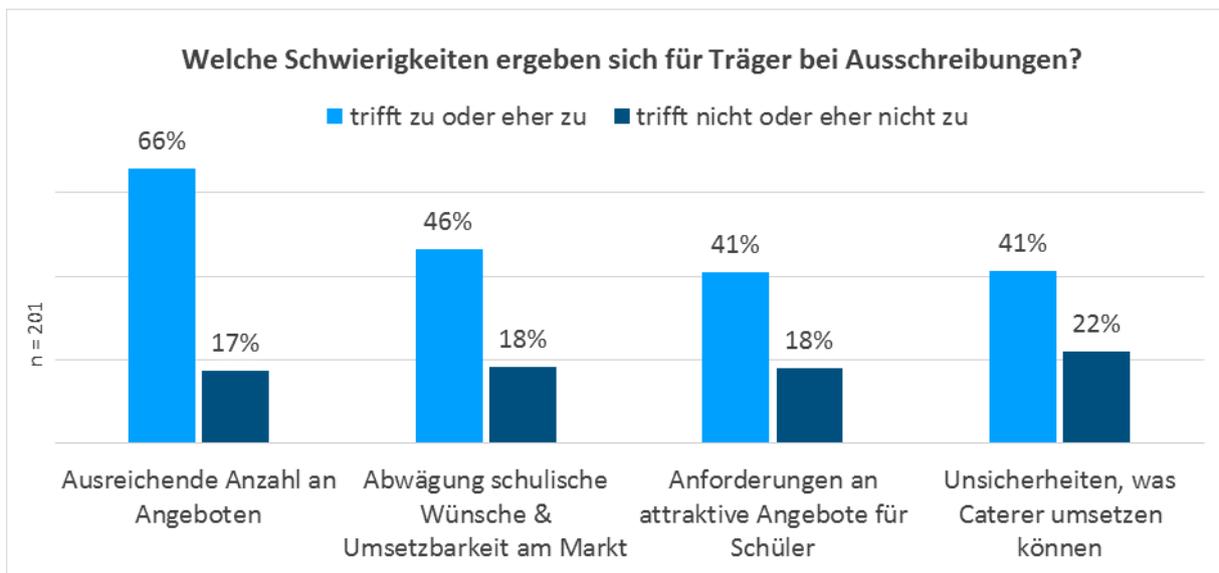


Abbildung 12: Schwierigkeiten mit Ausschreibungen - externe Sicht (Schulträger)

Um dieses Problem näher zu beleuchten, wurde die Frage gestellt, ob die Träger bereits den Fall hatten, nur wenige Angebote auf eine Ausschreibung zu erhalten (vgl. Abbildung 13). Dies trifft auf fast 80 % der Träger zu, d.h. die Erwartungen im Hinblick auf den Umfang der Angebote haben sich für die Träger nicht erfüllt. Nur knapp 40 % der Träger erfahren die Gründe, warum sich Verpflegungsan-

bieter nicht bewerben bzw. kein Angebot abgeben. Offenbar geben Verpflegungsanbieter eher selten Rückmeldung an die Träger. Dass wiederum Träger bei den ihnen bekannten Verpflegungsanbietern nachfragen, kommt eher selten vor, wie sich in den Intensivinterviews vor der Befragung herausstellte.

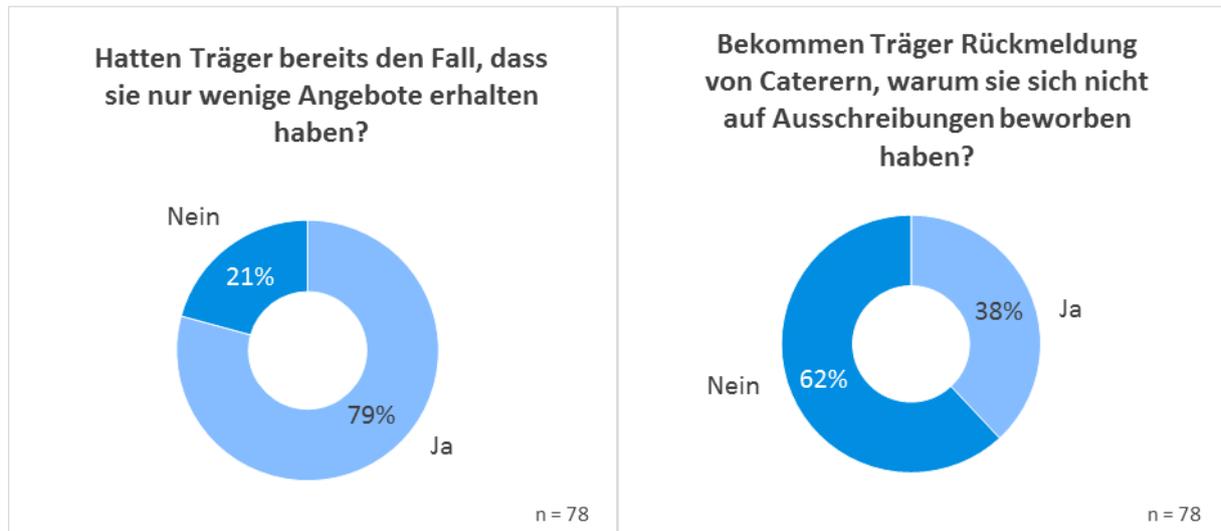


Abbildung 13: Wenige Angebote und Rückmeldungen von Verpflegungsanbietern (Schulträger)

Als Grund, warum Träger zu wenige Angebote erhalten, gaben diese an, dass es offenbar in vielen Regionen zu wenig Verpflegungsanbieter gibt. Diese Erkenntnis korrespondiert mit den statistischen Auswertungen über den Umfang der bereitgestellten Mittagessen pro Verpflegungstag (vgl. Abbildung 14 und Tabelle 2). Längere Lieferwege und meist kleinere Schulen mit geringeren Zahlen an Essensteilnehmern verschärfen wegen geringer Auslastung die (Kosten-)Situation. Tendenziell bewerben sich immer weniger Verpflegungsanbieter auf Ausschreibungen für das Mittagessen, wenn Essenpreise und Löhne festgeschrieben oder der niedrigste Preis im Wettbewerb den Zuschlag erhält.¹⁹

¹⁹ Vgl. DNSV 2019

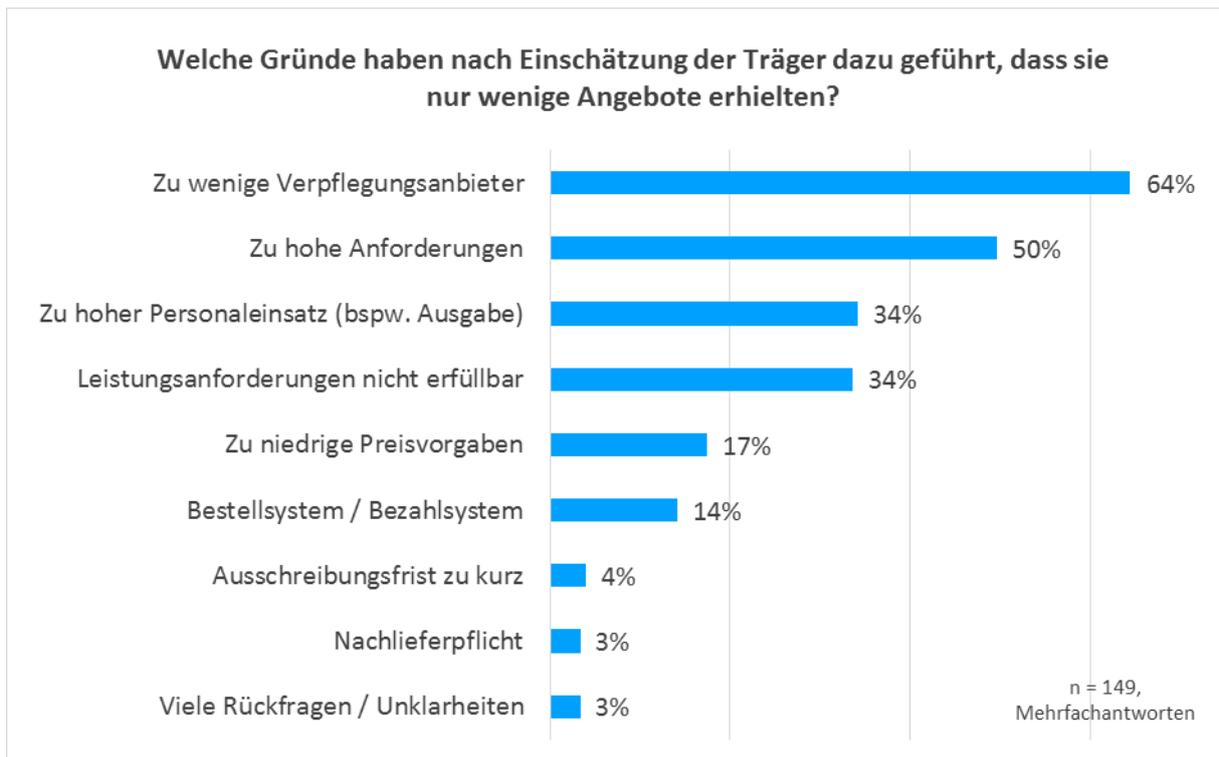


Abbildung 14: Gründe für wenige Angebote (Schulträger)

Neben den durch fehlende Fachkompetenz bedingten Schwierigkeiten mit dem Leistungsverzeichnis sowie dem Problem, dass Träger wenige Angebote erhalten bzw. wenig Anbieter vorhanden sind, stellt die Überprüfung der Vertragsanforderungen eine Herausforderung für die Schulträger dar (vgl. Abbildung 15).



Abbildung 15: Schwierigkeiten bei Ausschreibungen aus Sicht der Schulträger

Die Kontrolle der Vertragsanforderungen ist eine Aufgabe der Schulträger und erfolgt häufig über den Check der Speisepläne, Befragungen und Beschwerdemanagement (vgl. Abbildung 15). Um die Einhaltung der Warmhaltezeiten und die Qualität der Speisen wirksam zu kontrollieren, bedarf es Besuche und Stichproben in Küchen, Produktion, Anlieferung und Wareneingang. Bei vielen Trägern gibt es für diese Kontrollen jedoch zu wenig Kapazität und kaum fachkundiges Personal.

4.5 Fazit

Die Abwägung von ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Ausschreibungskriterien erfordert neues Wissen und Vorgehen bei den Beschaffenden in den Kommunen. Hinzu kommt Verunsicherung darüber, wie eine abfallarme, nachhaltige Schulverpflegung rechtssicher über Ausschreibungen und Vertragsgestaltung auf den Weg gebracht werden kann, angesichts von möglichen Zielkonflikten zwischen Wirtschaftlichkeit und Qualitäts- und Nachhaltigkeitskriterien. Das Abwägen einzelner Kriterien und das Prüfen der Eigennachweise sowie der Siegel erfordert nicht nur eine hohe Kompetenz, sondern nimmt viel Zeit in Anspruch. Und das in Zeiten von Fachkräftemangel, der auch die Kommunen trifft. Die Beschaffenden sind letztlich dafür verantwortlich, dass Ausschreibungen für ein gutes Schulessen rechtssicher und erfolgreich durch Vergabeverfahren kommen. Unterstützende Fortbildungen und fachliche Beratung stehen vielen Beschaffern nicht zur Verfügung.²⁰

Kommunale Verwaltungen müssen das Haushalts- und Vergaberecht beachten. Um juristische Angriffspunkte zu minimieren, wird durch Vergabestellen gerne auf „sichere Kriterien“ zurückgegriffen. Viele Auftraggeber favorisieren dabei den niedrigsten Preis als einziges Zuschlagskriterium. Dies erscheint als besonders rechtssichere Lösung, weil es nach dem Vergaberecht zulässig ist (§ 127 Abs. 1 Satz 3 GWB) und zahlreiche Folgeprobleme erspart. Zu den Folgeproblemen einer Wertung, nicht nur nach dem niedrigsten Preis, gehören:

- Die Angabe der Zuschlagskriterien und ihrer Gewichtung (§ 127 Abs. 5 GWB, § 58 Abs. 3 Satz 1 VgV) sowie
- Angaben zur Wertungsmethode (§ 127 Abs. 4 Satz 1 GWB).

Im Klartext: Wenn der Zuschlag nach dem niedrigsten Preis erteilt wird, kann auf eine ausdifferenzierte Wertungsmatrix oder Evaluationsbögen verzichtet werden. Die einseitige Fokussierung auf den niedrigsten Preis zieht jedoch einen Preiswettbewerb unter den Verpflegungsanbietern nach sich, der Qualitätskriterien vernachlässigt. Um der Qualität des Schulessens in der Ausschreibung mehr Gewicht zu verleihen, können durch eine unterschiedliche Gewichtung von Kriterien, zum Beispiel Preis mit 30 % und belastbare Qualitätskriterien mit 70 % Akzente gesetzt werden. Immer wenn nicht nur nach dem niedrigsten Preis gewertet werden soll, ist jedoch eine Begründung für die Gewichtung zu empfehlen. Hier können Ratsbeschlüsse für eine gute, qualitativ-hochwertige und nachhaltige Schulverpflegung sowie faire Essenspreise helfen. Zu betonen ist, dass auch mit der wünschenswerten politischen Rückendeckung belastbare Qualitätskriterien notwendig sind. D.h. es muss exakt erläutert werden, nach welchen Unterkriterien die Qualität bemessen wird, z. B.

- Bio-Anteil
- Zielgruppen- / Altersgerechtigkeit
- Abwechslung und Saisonalität im Speiseplan sowie
- Anteil der rohen unverarbeiteten Produkte und Produkten der Convenience-Stufen 1 und 2.

Sodann muss auch angegeben sein, nach welchen Bewertungsmaßstäben Punkte vergeben werden. Ein hohes Maß an Transparenz bietet die Verwendung einer Matrix. Bei der Matrix wird ein eher objektiver Bewertungsmaßstab definiert. Den Beurteilungsspielraum sichert sich der Auftraggeber mittels der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe (z.B. "überzeugend", "nachvollziehbar", "erkennbar"):

²⁰ Auch das Online-Beschaffungsportal www.kompass-nachhaltigkeit.de gibt kaum Orientierung für die kommunale Vergabe von Verpflegungsleistungen. Für die Produktgruppe „Lebensmittel“ liegen weder Bewertungen der Siegel vor, noch gibt es eine konkrete, praxisgerechte Unterstützung für Verpflegungsdienstleistungen.

Beispiele:

Abwechslungsreicher Speiseplan / Menüzyklus / Zielgruppenorientierung

0 – 3 Punkte = Der Speiseplan / Menüzyklus bleibt schematisch und bietet keine oder kaum Abwechslung. Dabei sind die Menüs nicht oder fast nicht zielgruppen- / altersgerecht ausgestaltet.

4 – 7 Punkte = Der Speiseplan / Menüzyklus bietet nachvollziehbar regelmäßig Abwechslung. Dabei sind die Menüs überwiegend zielgruppen- / altersgerecht ausgestaltet.

8 – 10 Punkte = Der Speiseplan / Menüzyklus bietet überzeugend vielfältige Abwechslung. Dabei sind die Menüs immer / weit überwiegend plausibel zielgruppen- / altersgerecht ausgestaltet.

Saisonalität im Speiseplan / Menüzyklus

0 – 3 Punkte = Der Aspekt der Saisonalität ist nicht oder kaum erkennbar. Die Saisonalität beschränkt sich z.B. auf Spargel im Mai/Juni.

4 - 7 Punkte = Der Aspekt der Saisonalität ist erkennbar. Saisonale Speisen finden sich an verschiedenen Stellen im Jahreslauf.

8 - 10 Punkte = Der Aspekt der Saisonalität ist erkennbar ein Leitmotiv der Gestaltung der Speisepläne. Saisonale Speisen finden sich im gesamten Jahreslauf.

Im Vergaberecht gilt der Grundsatz der Transparenz (§ 97 Abs. 1 Satz 1 GWB). Daher muss in den Vergabeunterlagen zu obigem Beispiel definiert werden, was der Auftraggeber unter Saisonalität versteht, z.B. mit einem Saisonkalender.

In immer mehr Regionen stellt sich zusätzlich die Frage, wie auch kleine und mittlere Verpflegungsanbieter ermutigt werden können an Ausschreibungen teilzunehmen. Damit sie nicht aus dem Markt ausscheiden, sollten sie nicht fachlich oder wirtschaftlich überfordert werden. Bereits heute gibt es in vielen ländlichen Regionen (zu) wenige Verpflegungsanbieter für Kitas und Schulen. Ob zukünftig größere, nicht regional verankerte Verpflegungsanbieter die Ganztagschulen auf dem Land beliefern wollen oder können, ist am Ende nicht nur eine Frage des Preises. In diesem Sinne urteilt auch Prof. Spiller, Universität Göttingen: „Ohne staatliche Steuerung gibt es zu wenig Angebot und eine niedrige Qualität“ und „Ohne eine staatliche Förderung kann der Markt zusammenbrechen“.²¹

Insgesamt besteht bei Beschaffenden und Verpflegungsanbietern eine hohe Skepsis, wie beim heutigen Preisniveau für das Schulessen zusätzliche Kriterien für eine abfallarme, nachhaltige Verpflegung erfüllt werden können, da hierfür praktisch keine finanziellen Spielräume auf Seiten der Schulträger und Caterer vorhanden sind. Dies ging aus den vor der Befragung durchgeführten Fachgesprächen und Interviews hervor.

Insgesamt zeichnet sich eine zu geringe Fachkompetenz bei den Schulträgern ab. Etwa zwei von drei der befragten Verpflegungsanbieter gaben an, dass die Ausschreibungen eine „geringe fachliche Fundierung“ aufweisen. Auch 40 % der befragten Schulträger räumten ein, dass es ihnen bei Ausschreibungen zur Schulverpflegung der „fachliche Hintergrund fehlt“. Das lässt sich leicht nachvollziehen, denn 71 % der Beschaffenden haben eine Berufsausbildung oder einen Studienabschluss im Bereich „Verwaltung“, nur 5 % dagegen im Bereich „Ernährungswissenschaft/Hauswirtschaft“. Zudem befasst sich der überwiegende Teil der Beschaffenden (80 %) nur maximal 25 % ihrer Arbeitszeit mit dem Thema Schulverpflegung.

²¹ Vgl. Spiller o.J.

Offensichtlich brauchen die mit Ausschreibungen befassten Personen in der kommunalen Verwaltung Unterstützung in Form von fachlicher Beratung, Schulungen und Seminaren. Sinnvoll könnte beispielsweise eine schulernährungsfachliche Beratungsstelle für die Kommunen sein, die auch die organisatorische und fachliche Zuständigkeit für einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch von Schulträgern zu Fragen und Problemen von Ausschreibungen anbietet.

5. Ergebnisse der Befragung der Verpflegungsanbieter

5.1 Einleitung: Der Markt für Schulverpflegung

Die Verpflegung in Kitas, Schulen und Bildungshäusern bildet zusammen das Segment Education. Dieser Bereich ist vom Marktanteil das kleinste Segment der Gemeinschaftsverpflegung.²² Das Segment Education ist ein Wachstumsmarkt. Die Cateringunternehmen Sodexo und Apetito vereinigen als Marktführer im Bereich der Verpflegung von Kitas, Schulen und Bildungseinrichtungen rund 60 % des Branchenumsatzes. Die Top Five umfassen mehr als drei Viertel des Umsatzes (77 %) (vgl. Tabelle 3). Im Vergleich der Jahre 2017 - 2018 ist der Branchenumsatz um gut 12 % (25 Mio. Euro) gewachsen. Der Markt der Schulverpflegung wird auch in den nächsten Jahren weiterwachsen. Derzeit gibt es rund 3,2 Millionen Schüler im Ganztage. Ab dem Jahr 2025 soll es einen gesetzlichen Anspruch auf Ganztagsplätze im Grundschulbereich geben, was den Markt weitere Zuwächse bescheren wird, denn nach Einschätzung des Bundesfamilienministeriums müssen bis zu einer Million zusätzliche Ganztagsplätze an den rund 15.000 Grundschulen in Deutschland geschaffen werden.²³

Tabelle 3: Umsätze im Segment Education²⁴

Unternehmen	Umsatz 2018 in Mio. Euro	Veränderung zu 2017 in %
Sodexo	67,00	0,1
Apetito	56,1	142,9
Hänchen	12,6	1,6
RWS	12,0	8,1
Dussmann	11,0	22,2
FPS	8,6	21,1
Lehmans	8,1	17,4
Compass	5,0	66,7
Gastromenü	5,0	11,1
SRH	5,0	-18,0
Aramark	3,0	0,0
Widynski & Roick	2,5	8,7
L & D	2,3	0,0
Klüh	2,0	11,1
Restliche Unternehmen	5,3	10,4
Segment gesamt	205,5	25,1

Allgemein gilt der Bereich der Schulverpflegung als schwieriger Markt, der von kleinen und mittleren Verpflegungsanbietern dominiert wird.²⁵ Ebenso wie bei der Kitaverpflegung ist das Anbieterspekt-

²² Vgl. Kutteneuler 2018

²³ Vgl. BMFSFJ 2019

²⁴ Vgl. gv-praxis 2019, S. 30 ff.

²⁵ Vgl. Deutscher Fachverlag 2016, S. 39

rum der Essenslieferanten sehr heterogen. Es reicht von überregionalen und regionalen Caterern, über Gastronomie und Partyservices bis hin zu Metzgern und Fleischereien. Nur wenige Anbieter sind auf Kinder- und Jugendverpflegung spezialisiert. Es ist „kein flächendeckendes, auf die Gemeinschaftsverpflegung für Kinder- und Jugendliche spezialisiertes Anbieterspektrum vorhanden“.²⁶ Die Vielzahl kleiner und mittlerer Verpflegungsanbieter im Cateringsegment Education besitzt nur einen geringen Anteil am Umsatz der Branche.

Die größte Herausforderung für die Caterer ist das Niedrigpreinsniveau beim Schulesen. Ein Mittagessen zu einem Preis anzubieten, der für die Schüler bzw. Eltern akzeptabel ist, eine gute Qualität des Schulesens ermöglicht und gleichzeitig eine ausreichende Marge für den Caterer bietet, erfordert viel Flexibilität. Wird z. B. ein Festpreis ausgehandelt, lässt sich später mit diesem Preis kaum etwas verdienen, da zwischenzeitlich gestiegene Kosten (Lohn, Waren, Logistik) ein wirtschaftliches Arbeiten erschweren. Denn auch für die Schulverpflegung gilt „Qualität hat ihren Preis“ und dass Caterer bei zusätzlichen Anforderungen den Preis erhöhen müssen logisch, aber trotzdem kaum durchsetzbar.

Ein weiteres Problem der Schulverpflegung liegt in der Vielfalt der Akteure. Die Schulverpflegung, anders als die meisten Bereiche der Gemeinschaftsverpflegung, ist durch eine hohe Zahl von Akteuren geprägt, die verschiedene Ziele, Ansprüche und Vorstellungen über Verpflegung verfolgen. Hinzu kommen hohe Anforderungen hinsichtlich der Qualität der Speisen (Qualitätsstandard), die Einhaltung von Lebensmittelrecht und -hygiene sowie zahlreiche Kennzeichnungsvorschriften.

Schulverpflegung besitzt ein großes Optimierungspotenzial. Dies zeigt sich z.B. bei neueren Schulmensen, die teilweise mit Technik ausgestattet wurden, die nicht immer mit dem Verpflegungssystem zusammenpassen. Für moderne Mensakonzepte, wie etwa Free-Flow und Selbstbedienung ist häufig zu wenig Platz, der Lärmpegel in den Mensen ist hoch und von Wohlfühlatmosphäre noch weit entfernt. In vielen Regionen herrscht Fachkräftemangel, so dass es schwierig ist, Personal zu finden. Und in Deutschland kann jeder Schulverpflegung anbieten, da weder Auflagen, noch eine nachweisbare Grundqualifikation oder verpflichtende Qualitätsstandards erforderlich sind.

5.2 Strukturelle Daten zu den befragten Verpflegungsanbieter

An der Befragung der Verpflegungsanbieter haben sich insgesamt 78 Anbieter aus ganz Deutschland beteiligt. Ein Drittel davon stammt aus NRW - dies geht unseres Erachtens auf die hohe Bekanntheit der Vernetzungsstelle Kita- und Schulverpflegung NRW bei den Caterern im Land zurück. Der überwiegende Anteil der Befragten gibt an, in der Unternehmensleitung tätig zu sein (= 73 %).

Die an der Befragung beteiligten Unternehmen bilden die Struktur und Vielfalt am Markt relativ gut ab. Bei rund 80 % der Verpflegungsanbieter handelt es sich um kleine und mittelständische Unternehmen. Ein Drittel der Unternehmen hat maximal fünfzig Beschäftigte (vgl. Abbildung 16).

²⁶ Vgl. Bertelsmann-Stiftung 2014, S. 6–8

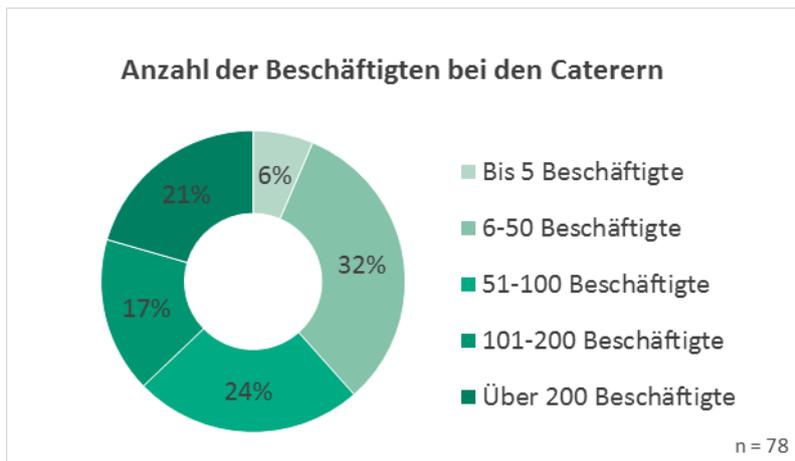


Abbildung 16: Beschäftigte im Verpflegungsunternehmen

Die täglichen Produktionsmengen der Verpflegungsanbieter (siehe Abbildung 17) zeigen, dass der Schwerpunkt der Befragten bei 1.000 bis 5.000 Mittagessen pro Verpflegungstag eher mittelgroßen Unternehmen zuzurechnen ist. Die Leistungsfähigkeit von kleinen und mittleren Cateringunternehmen gilt es besonders zu berücksichtigen, wenn es um qualitative und personelle Anforderungen an die Schulverpflegung und um die Preisbildung geht. Bereits heute ist es für viele Kommunen schwierig geeignete Verpflegungsanbieter zu finden und ausreichende Angebote auf Ausschreibungen zu bekommen.

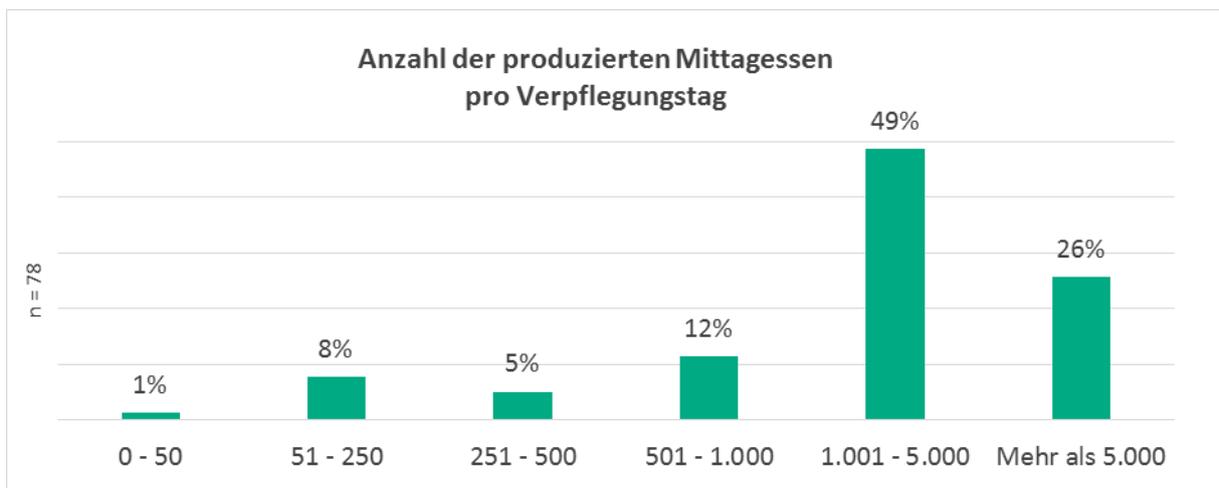


Abbildung 17: Anzahl der produzierten Mittagessen pro Verpflegungstag (Verpflegungsanbieter)

Deutlich zeigt sich die positive Entwicklung des Verpflegungssystems Cook & Chill bei den Essensanbietern (vgl. Abbildung 18). Auch wenn die vorliegende Befragung nicht repräsentativ ist, lässt sich ablesen, dass dieses Verpflegungssystem sich am Markt bereits stark verbreitet hat. Bei der von der DGE durchgeführten Befragung im Jahr 2015 lag Cook & Chill bei einem Anteil von 18 %.²⁷ Cook & Chill bietet eine Reihe von Vorteilen: Die thermische und zeitliche Entkopplung ermöglicht beispielsweise das chargenweise und punktgenaue Regenerieren von Speisen. Auf die tatsächliche Anzahl der Verpflegungsteilnehmer kann so flexibel reagiert werden. Zudem kann durch kurze Warmhaltezeiten eine gute ernährungsphysiologische, sensorische und hygienische Qualität realisiert werden. Die

²⁷ Vgl. Arens-Azevedo et al. 2015, S. 27

Arbeitsorganisation lässt sich gut planen und auch längere Lieferdistanzen können erreicht werden. Diese Vorteile begründen offenbar den Erfolg des Verpflegungssystems.

Die Frage des „richtigen“ Verpflegungssystems sollte v.a. in der Planung neuer Schulküchen eine große Rolle spielen, da hier bereits Entscheidungen über bauliche Festlegungen und die Einrichtung getroffen werden. Der Schulträger darf im Rahmen des Leistungsbestimmungsrechts sich für ein Verpflegungssystem entscheiden. Daher können branchenübliche Bezeichnungen wie etwa „temperaturrentkoppelt“ oder „Cook & Chill“ in Ausschreibungen verwendet werden. Voraussetzung ist, dass der öffentliche Auftraggeber eine transparente Bedarfsermittlung und Markterkundung durchgeführt hat und alternative Lösungen für das Verpflegungssystem abgewogen hat. Dazu gehören die Speisequalität (gesunde Ernährung), der verfügbare Platz (z.B. keine Küche möglich) oder es können nur bei einem bestimmten Verpflegungssystem ausreichend Anbieter (Mindestbieterzahl) für die Vergabe erreicht werden. In diesen Fällen kann eine Wettbewerbsbeschränkung gerechtfertigt sein.²⁸

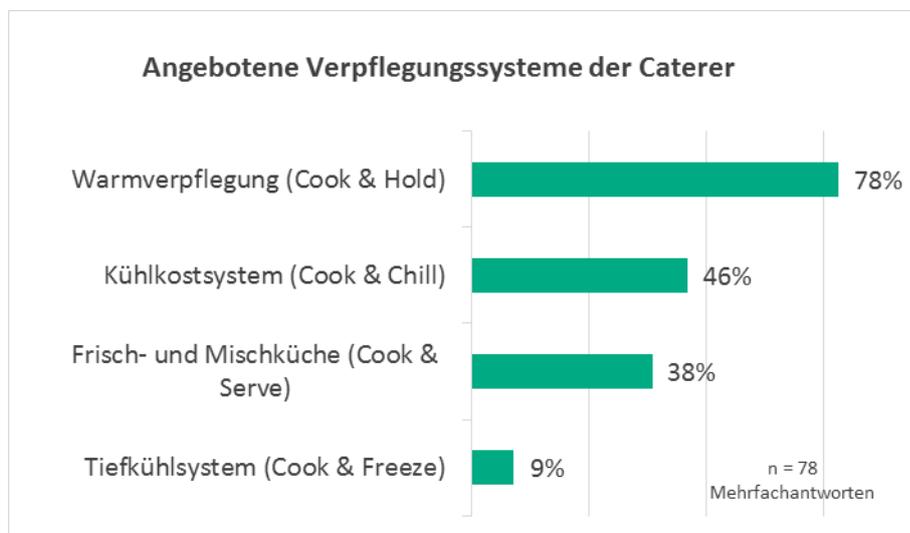


Abbildung 18: Verpflegungssysteme der Essensanbieter

Bei der Befragung zeigt sich, dass trotz der langjährigen Kritik an der Warmverpflegung, diese nach wie mit deutlichen Abstand das häufigste Verpflegungssystem ist: Fast 80% der befragten Anbieter bieten diese Form der Verpflegung an. Die Kritik richtet sich hier in erster Linie an die langen Warmhaltezeiten, wenn die Zentralküchen weit entfernt von den belieferten Schulen liegen oder in den Schulen lange Standzeiten entstehen, wenn das Mittagessen bereits morgens angeliefert, aber erst um 12.00 Uhr ausgegeben wird. Lange Warmhaltezeiten bringen hohe Abstriche bei der Attraktivität, dem Geschmack und dem ernährungsphysiologischen Wert der Mittagsverpflegung mit sich. Natürlich kann Warmverpflegung auch in sehr guter Qualität und Attraktivität geliefert werden. Dies setzt jedoch voraus, dass die Warmhaltezeiten so kurz wie möglich gehalten werden. In dieser Befragung zeigt sich, dass Warmverpflegung v. a. bei den kleinen Verpflegungsanbietern verbreitet ist und ein starker Zusammenhang zwischen lokalem Liefergebiet (mit max. 50 km) und Warmverpflegung besteht. 84 % der Verpflegungsanbieter mit lokalem Lieferumfang bieten Warmverpflegung an. Insgesamt liefern zwei Drittel der befragten Verpflegungsanbieter nur lokal bis 50 km Lieferumfang (vgl. nachfolgende Abbildung 19).

²⁸ Vgl. Zeis 2019

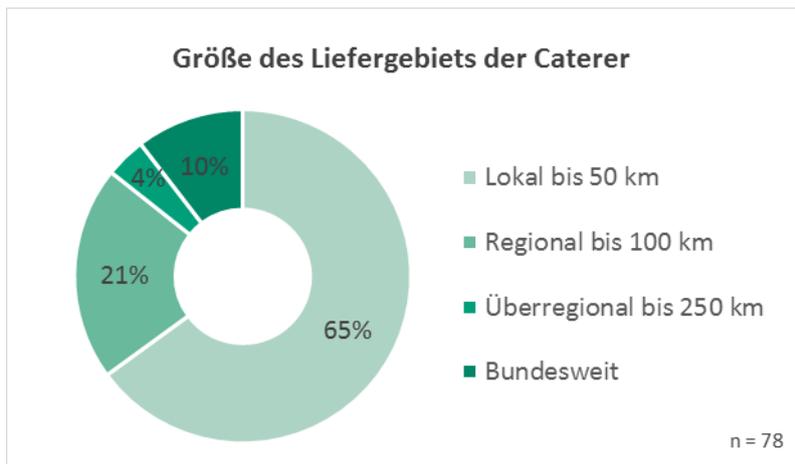


Abbildung 19: Größe des Liefergebiets (Verpflegungsanbieter)

Generell ist in Deutschland „kein flächendeckendes, auf die Gemeinschaftsverpflegung für Kinder- und Jugendliche spezialisiertes Anbieterspektrum vorhanden“.²⁹ Daher ist es auch nicht überraschend, dass nur wenige der befragten Verpflegungsanbieter in Berufsverbänden, Zusammenschlüssen oder Gremien organisiert sind, die die Interessen der Berufsgruppe vertreten oder Lösungsansätze zu fachbezogenen Problemen entwickeln. Nur 13 % der Befragten geben an, Mitglied in einem Verband oder Gremium zu sein. Genannt wurden der Verband Deutscher Schul- und Kita-Caterer (VDSKC), das „Profitreffen Schulverpflegung“, der Arbeitskreis Gemeinschaftsverpflegung Köln oder der gemeinnützige Unternehmensverbund Gastro. Die beiden letztgenannten Gremien sind allerdings nicht spezifisch für die Schulverpflegung ausgelegt.

5.3 Schwierigkeiten mit Ausschreibungen aus Sicht der Caterer

Um die Schwierigkeiten von Verpflegungsanbietern mit Ausschreibungen beurteilen zu können, ist es notwendig einen Blick auf die Bedeutung zu werfen. Nur ein Drittel der Verpflegungsanbieter sind in ihrem wirtschaftlichen Handeln sehr stark von Auftragsvergaben nach Ausschreibungen abhängig. Gut die Hälfte dagegen ist gar nicht bzw. eher weniger von Ausschreibungen abhängig (vgl. Abbildung 20). Bei etwa der Hälfte dieser Unternehmen, die sich gar nicht bzw. wenig an Ausschreibungen beteiligen, handelt es sich um kleine Verpflegungsanbieter mit bis zu 50 Mitarbeitern. Auch hier stellt sich die Frage, wie kleine Verpflegungsanbieter ermutigt und unterstützt werden können, damit sie auch an öffentlichen Ausschreibungen teilnehmen können.

²⁹ Vgl. Bertelsmann-Stiftung 2014, S. 6-8

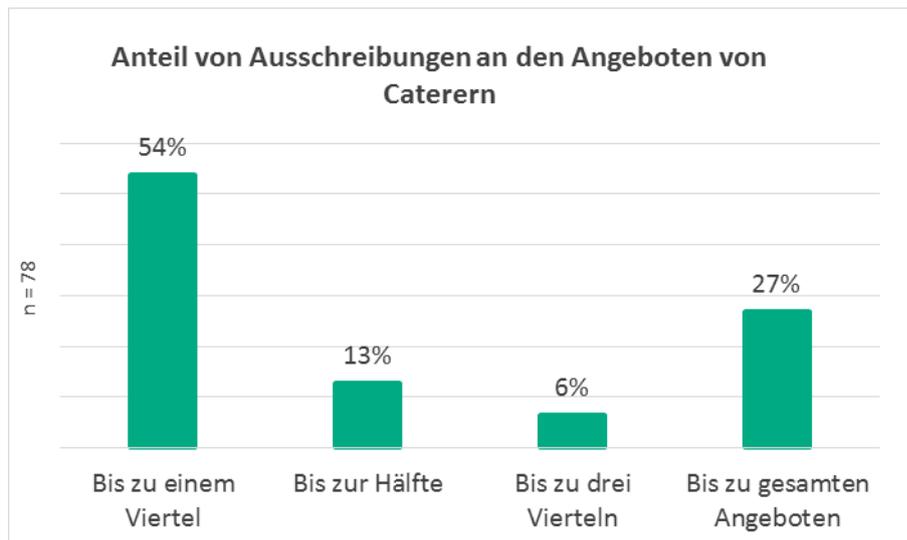


Abbildung 20: Anteil von Ausschreibungen an den Angeboten von Verpflegungsanbietern

Bei der Frage nach den Schwierigkeiten mit Ausschreibungen zeichnen sich bei den Verpflegungsanbietern drei Schwerpunkte ab (siehe Abbildung 21).

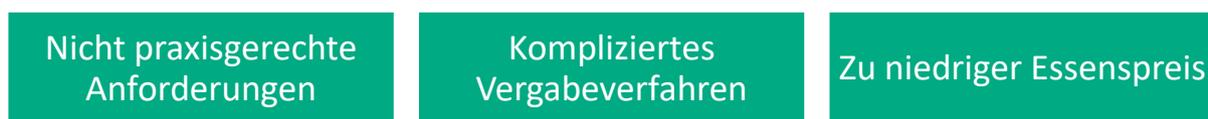


Abbildung 21: Schwierigkeiten bei Ausschreibungen aus Sicht der Verpflegungsanbieter

Die Verpflegungsanbieter bemängeln eine zu „geringe fachliche Fundierung“ und „nicht praxisgerechte Anforderungen“ der Ausschreibungen. Dies geht auch darauf zurück, dass die Ausschreibenden in der Regel keinen Ernährungshintergrund, sondern v. a. eine verwaltungstechnische Ausbildung besitzen. Auch stellen Ausschreibungen für Schulverpflegung häufig nur eine Facette bzw. ein Nebengebiet ihrer Tätigkeit dar, so dass personelle Kontinuität und die Aneignung von notwendigem Fachwissen schwierig sind. Aus Reihen der Caterer gibt es Forderungen, dass sich die Ausschreibenden mit Fachgremien beraten sollen, in welche auch Caterer gehören, um Praxisrelevanz der Ausschreibungen und damit letztlich auch eine ausreichende Zahl von Angeboten zu sichern. Ein guter Kontakt zur Schule und Kommune könnte auch als „Vorkontakt“ ausgelegt werden und dazu führen, dass ein Caterer ausgeschlossen wird.³⁰

Andererseits gibt es seitens der Verpflegungsanbieter Kritik, die tendenziell dem Ausschreibungs- und Vergabeverfahren insgesamt geschuldet ist. Diese reicht von Unübersichtlichkeit, Unverständlichkeit bis hin zu kurzen Angebotsfristen. Insgesamt gehen vom bürokratischen Verfahren, unklaren Unterlagen und Anforderungen (vgl. Abbildung 22) Schwierigkeiten aus. In Fachgesprächen und Intensivinterviews wurde mehrfach der hohe Aufwand bemängelt, z. B. dass sehr lange Tabellen ausgefüllt werden müssen, die für eine Konzeptbeschreibung der Schulverpflegung kaum Spielraum lassen. Was fehlt, ist Raum für kreative Ideen und Neues.

Letztlich gibt es ein für die Mehrzahl der klein- und mittelständischen Verpflegungsanbieter zu niedriges Preisniveau, mit dem Großunternehmen durch diversifizierte Angebote in der Breite der Ge-

³⁰ Vgl. DSNV 2019

meinschaftsverpflegung und einer hohen Produktionsmenge von Speisen deutlich besser umgehen können.

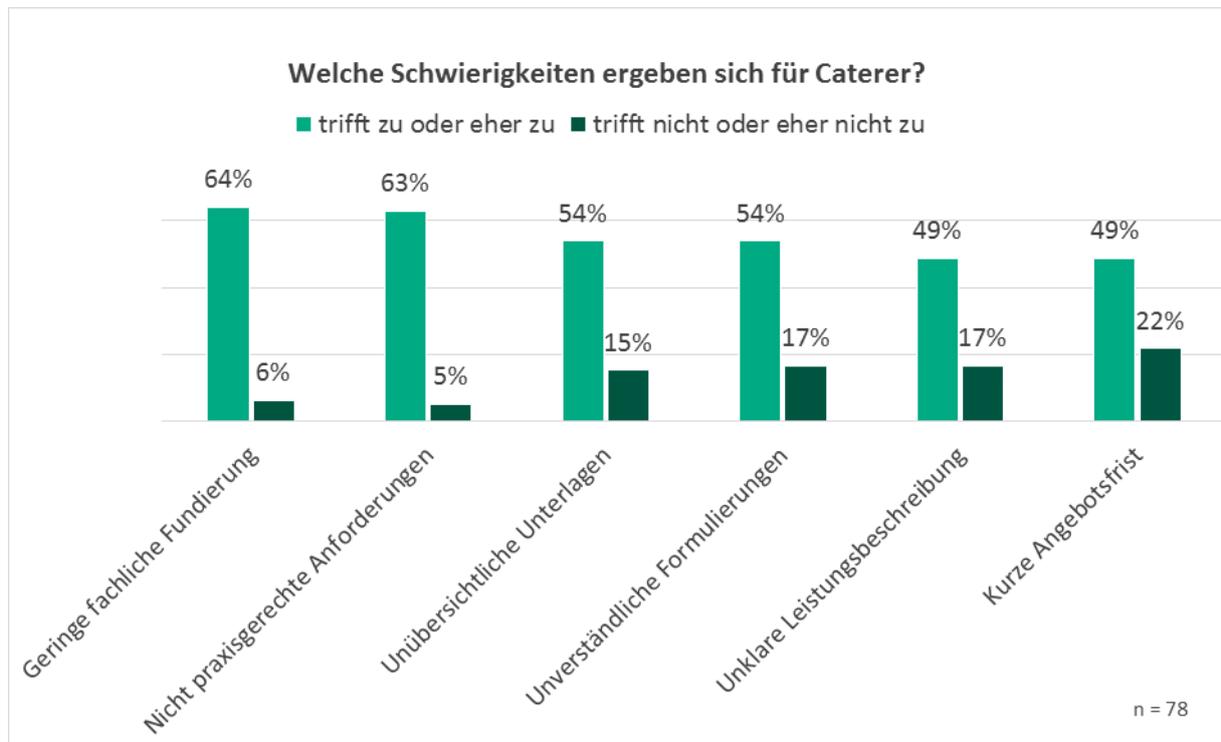


Abbildung 22: Schwierigkeiten bei Ausschreibungen (Verpflegungsanbieter)

Mehr als zwei Drittel der Verpflegungsanbieter sehen den zu niedrigen Preis für das Schulessen als zentrales Problem (vgl. Abbildung 23). Ein qualitativ gesundes und attraktives Essen für Primarschulen für durchschnittlich 3,07 Euro und für Sekundarschulen für durchschnittlich 3,38 Euro herzustellen (vgl. Ergebnisse in Tabelle 4), ist für viele Verpflegungsanbieter eine große Herausforderung. Denn der Essenspreis enthält meist zahlreiche andere Kostenfaktoren, wie die Antworten zeigen. Es geht also nicht nur um die Herstellung und Lieferung eines qualitativ und attraktiv ansprechenden Mittagessens, sondern für die Kalkulation spielen auch die Teilnahmequote der Schüler, Rücknahme und Entsorgung der Lebensmittelabfälle, die Lieferentfernung, die Bereitstellung von (Ausgabe-) Personal sowie Kosten für Bestell- und Bezahlssystem eine mehr oder weniger große Rolle. So sind beispielsweise über 70 % der Essensanbieter bereit, die Rücknahme und Entsorgung der Lebensmittelreste auf ihre Kosten zu übernehmen. Dass dieser Service fast flächendeckende Praxis ist, zeigt die geringe Ablehnungsquote der Anbieter von 8 % (vgl. Abbildung 24).

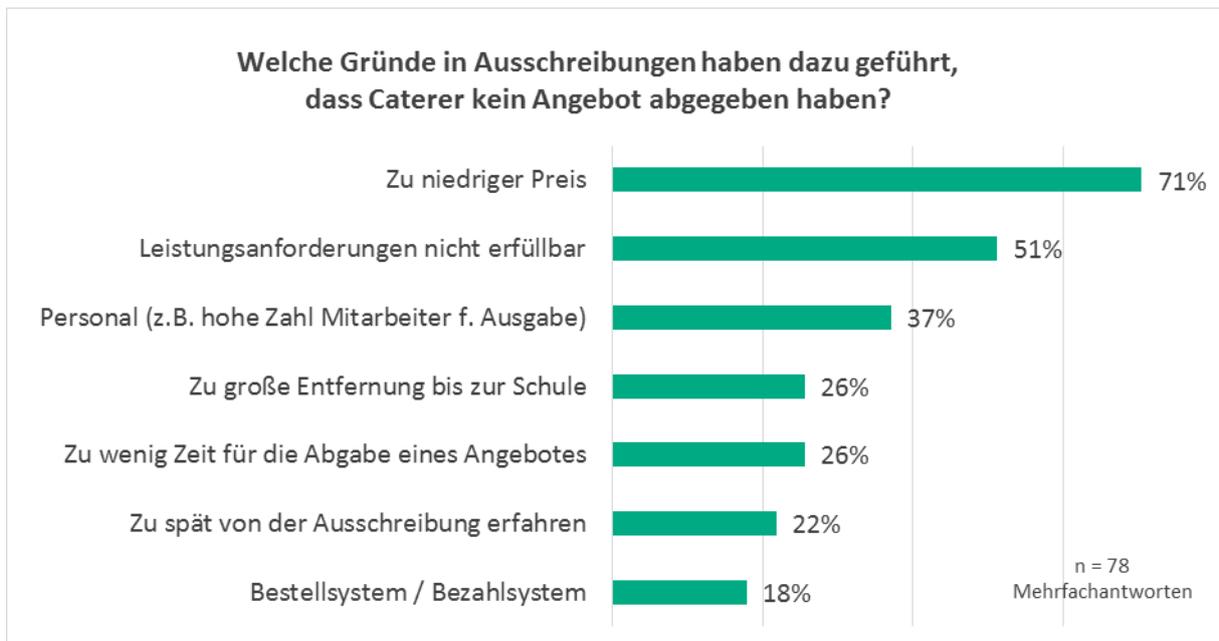


Abbildung 23: Gründe, warum Verpflegungsanbieter kein Angebot abgeben

Für 71 % der befragten Verpflegungsanbieter war der „zu niedrige Preis“ ein Grund dafür, dass sie bei einer Ausschreibung kein Angebot abgegeben haben. Vor allem in ländlichen Regionen fehlt es teilweise an Verpflegungsanbietern. Längere Lieferwege und meist kleinere Schulen als in den Städten verschärfen die Situation. Schon heute existieren in einigen ländlichen Regionen zu wenige Anbieter. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an Essensanbieter, aber häufig werden diese nicht angemessen im Abgabepreis berücksichtigt. Setzt sich dieser Trend fort, werden möglicherweise zukünftig nur noch wenige große, überregionale Verpflegungsanbieter diese Anforderungen erfüllen können. Ob dies gesellschaftlich gewünscht ist und allein dem Markt überlassen werden soll, steht zur Diskussion. Insgesamt zeigt sich, dass es für kleine und mittlere Verpflegungsanbieter zunehmend schwieriger wird wirtschaftlich zu handeln. Das zeigt sich auch in der Bewertung der wirtschaftlichen und politischen Bedingungen durch die Caterer selbst, die regelmäßig im Bereich einer Schulnote 4 abschneiden.³¹ Wie der Fachpresse zu entnehmen ist, steigen immer mehr Verpflegungsanbieter aus der Belieferung von Schulen aus oder geraten in Schwierigkeiten (vgl. nachfolgenden Kasten).

³¹ Vgl. Zilz 2017

Kommunen und Caterer unter Druck³²

Stadt Paderborn

Als der Vertrag mit einem langjährigen und zuverlässigen Caterer endete, musste die Stadt Paderborn die Lieferung von 6.500 Mittagessen EU-weit ausschreiben. Im Wettbewerb hat ein neuer Caterer den Zuschlag für zwei Jahre erhalten und startete nach den Sommerferien 2019. Doch der neue Caterer war zumindest in den ersten Wochen offensichtlich organisatorisch und fachlich überfordert: Das Essen kam verspätet oder gar nicht, Beilagen fehlten und das Essen war häufig kalt. Die Stadt forderte Nachbesserung. Über Monate zogen sich die Probleme hin, nachdem die Stadt fünf Lieferverträge für Schulen gekündigt hatte, stellte der Caterer kurz vor Weihnachten die Lieferung ein und meldete Insolvenz an. Der Caterer rechtfertigte sich, dass das Essen mit mindestens 65 Grad geliefert wurde und dass die Schulen für das Warmhalten der Speisen verantwortlich seien. Auch seien sehr große Essensmengen geordert worden, so dass in elf Wochen rund 70 Tonnen Speiseabfälle vernichtet werden mussten.

Stadt Oldesloh

Die Stadt Oldesloh kündigte dem bisherigen Caterer nach Kritik am Geschmack und Zubereitung der Speisen und weil die Biozertifizierung nicht eingehalten wurde. Der Caterer klagt dagegen über fehlende Zahlungsmoral der Eltern, so dass die Kalkulation für das Essen nicht aufgehe. Auch wurde die fehlende Bio-Zertifizierung nachgeholt. Dennoch kündigte die Stadt dem Caterer und startete ein neues Ausschreibungsverfahren. Ein Biocaterer übernahm schließlich die Lieferung des Schulessens.

Caterer fresh & joy

In der Stadt Wunstorf stellte der Caterer fresh & joy die Belieferung von Schulen und Kitas nach den Sommerferien 2018 ein. Mit 3,60 Euro für ein Menü mit Vorspeise, Hauptgericht und Nachspeise, hat es nicht am Preis gelegen. Vorgesehen war aber, dass täglich 300 Mittagessen bestellt werden. Zuletzt haben aber nur 80 bis 100 Schüler ein warmes Mittagessen bestellt. Durch rückläufige Absatzzahlen konnten die steigenden Kosten nicht gedeckt werden und die Lieferung musste eingestellt werden. Der Caterer verkündete, er werde das Eventcatering ausbauen sowie sich verstärkt um die Verpflegung von Firmen und Privatpersonen kümmern.

Caterer L+D

Der Caterer L & D löste im Sommer 2016 seine Verträge über 3.000 Essen zur Schulverpflegung in Nordrhein-Westfalen auf. Die Begründung: Solange immer der günstigste Anbieter den Zuschlag bekommt, könne man nicht mehr mit gutem Gewissen Schulessen liefern.

5.4 Abgabepreise von Verpflegungsanbietern

Bei der Frage, ob Verpflegungsanbieter bei Ausschreibungen überhaupt ein Angebot abgeben, spielt der Preis die dominante Rolle. Letztlich sollte für einen angemessenen Preis bei allen Akteuren Akzeptanz geschaffen werden. Deshalb ist es notwendig, die Kalkulation für das Schulessen transparent und öffentlich zu machen. Die Preise für das Mittagessen basieren häufig auf einer Mischkalkulation – häufig gehören dazu auch die Einnahmen aus dem Schulkiosk. Besonders negativ wirken sich geringe Gästezahlen beim Mittagessen aus.

Verpflegungsanbieter müssen nicht nur kostendeckend arbeiten, sondern auch Rücklagen für Investitionen bilden können, sollen faire Löhne zahlen und den Einsatz nachhaltiger Rohstoffe für eine at-

³² Vgl. Berichterstattung u.a. in Lübecker Nachrichten 2018, Nandy 2018, Zilz 2019

traktive Mittagsverpflegung ermöglichen. Die Preise für ein Mittagessen variieren in Abhängigkeit von Schulform, Verpflegungssystem und Bundesland. In den Grundschulen werden Abgabepreise von 1,50 bis 3,27 Euro (Ø 2,83 Euro) für ein Gericht erzielt, in den weiterführenden Schulen liegt die Preisspanne zwischen 1,50 und 3,68 Euro (Ø 3,05 Euro)³³. Die in der vorliegenden Befragung erhobenen Abgabepreise für das Mittagessen lagen einschließlich Umsatzsteuer in Primarschulen bei Ø 3,07 Euro und in Sekundarschulen bei Ø 3,38 Euro (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Durchschnittlicher Abgabepreis pro Menü in Vergleich mit anderen Studien

REFOWAS 2019	Primarschulen	Sekundarschulen
Ø Abgabepreis pro Menü (inkl. MwSt., ohne Personalkosten für die Essensausgabe)	3,07 € (71 Antworten)	3,38 € (65 Antworten)
Bandbreite der Preise	1,80 – 5,00 €	2,10 – 6,20 €
Zum Vergleich mit DGE-Studien		
KuPs Studie 2019 ³⁴	3,43 €	
Qualität der Schulverpflegung 2015 ³⁵	2,83 €	3,05 €

Seit geraumer Zeit herrscht in der Schulverpflegung ein wachsender Kostendruck. Zunehmend wird ein Festpreis für das Mittagessen von den Kommunen in Ausschreibungen vorgegeben und über Jahre hinweg trotz steigender Kosten nicht angepasst. Auch sind die Anforderungen an die Qualität von Schulverpflegung meist gestiegen. Oder das günstigste Angebot erhält den Zuschlag. Nicht selten kommen weitere Anforderungen an die Qualität einer gesunden und umweltverträglichen Ernährung hinzu - also beispielsweise die Orientierung an dem DGE-Qualitätsstandard Schulverpflegung, eine Quote für Bio im Schulessen oder die Rücknahme und Entsorgung von Speiseresten durch Verpflegungsanbieter (vgl. Abbildung 24).

Hinzu kommt der Anstieg von Personal- (z. B. steigender Mindestlohn) und Lebensmittelkosten.³⁶ Wird Biokost angeboten und auf dem Speiseplan ausgewiesen, ist eine Biozertifizierung des Caterers notwendig.³⁷ Insgesamt lässt sich so kein qualitativ hochwertiges Mittagessen und erst recht keine nachhaltige Schulverpflegung umsetzen. Letztlich steht der Abgabepreis der Verpflegungsanbieter für das Mittagessen eher selten in Einklang mit den Anforderungen an die Schulverpflegung. Nicht ohne Grund stehen viele Verpflegungsanbieter heute immer wieder vor der Entscheidung, überhaupt

³³ Vgl. Arens-Azevedo et al. 2015, S. 25, Tecklenburg 2019b,

³⁴ Vgl. Tecklenburg et al. 2019, S. 10

³⁵ Vgl. Arens-Azevedo et al. 2015, S. 11

³⁶ Vgl. auch Empfehlungen der KuPS-Studie: Tecklenburg 2019b, S. 90 ff.

³⁷ In Deutschland schreibt das Öko-Landbaugesetz (ÖLG) vor, dass Betriebe der Außer-Haus-Verpflegung sich zertifizieren lassen müssen, wenn sie Biozutaten ausloben oder damit werben. In Deutschland gibt es ca. 2.500 zertifizierte Bio-AHV-Betriebe, schätzungsweise mindestens ebenso viele verarbeiten Bio ohne Zertifikat.

ein Angebot abzugeben oder mit einem zu niedrigen Preis ein (hohes) finanzielles Risiko einzugehen. Wenn beispielsweise eine Kommune wegen wirtschaftlicher Schwierigkeiten das Schulessen um zwei Tage reduziert oder an Gymnasien durch die Rückkehr zu G9 in NRW ein großer Teil der Schüler beim Mittagessen ausfällt, tragen letztlich die Caterer das wirtschaftliche Risiko.³⁸ Auf mittelfristige Sicht werden viele kleine und mittlere Anbieter diesem Kostendruck wirtschaftlich nicht gewachsen sein und vom Markt verschwinden oder konzentrieren sich auf andere Bereiche der Gemeinschaftsverpflegung.

Das Vergaberecht sieht vor: Der Zuschlag wird auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt. Die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots erfolgt auf der Grundlage des besten Preis-Leistungsverhältnisses (§ 127 Abs. 1 GWB, § 58 Abs. 2 Satz 1 VgV). Dabei müssen die Angebote der Bieter verglichen werden können. Dies kann dafür sprechen, den Verkaufspreis für die Speisen grundsätzlich für alle Bieter einheitlich festzusetzen.³⁹ Dieses Vorgehen erleichtert es, Preis-Leistungs-Verhältnis verschiedener Angebote zu vergleichen. Zudem sind gerade auch bei Schul- und Kita-Verpflegung soziale und politische Aspekte⁴⁰ zu berücksichtigen, so dass es auch aus diesem Grund angeraten sein kann, Festpreise zu definieren. Vergaberechtlich ist es ausdrücklich zulässig, Festpreise oder Festkosten zu definieren. In diesem Fall wird das wirtschaftlichste Angebot ausschließlich nach qualitativen, umweltbezogenen oder sozialen Zuschlagskriterien bestimmt (§ 58 Abs. 2 Satz 3 VgV / § 43 Abs. 2 Satz 3 UVgO).

Immer wieder wird von den Kommunen gefordert, Zuschüsse für das Mittagessen einzuführen bzw. zu erhöhen. Viele Kommunen, also Schulträger, also Landkreise, Städte und Gemeinden, investieren bereits personell und finanziell in eine gute Mittagsverpflegung. Zwar geben nur rund 27 % der Schulträger einen direkten monetären Zuschuss zum Mittagessen der Schüler, aber 29 % stellen das Ausgabepersonal und 56 % übernehmen die Betriebskosten, und 95 % stellen das Mobiliar für den Speiseraum.⁴¹ Bezogen auf den Abgabepreis der Verpflegungsanbieter liegen die realen Vollkosten deshalb meist 50 bis 75 % höher.^{42,43} Finanzielle Anstrengungen, die Kommunen angesichts der stark steigenden Zahl von Ganztagschulen erst einmal stemmen müssen. Es stellt sich daher die Frage: Wie teuer darf Schulessen sein? Oder anders formuliert, wie viel ist ein gutes Schulessen unserer Gesellschaft wert? Erst recht, wenn der Rechtsanspruch auf einen Ganztagesplatz in der Grundschule umgesetzt wird. Die KuPS-Studie⁴⁴ der Deutschen Gesellschaft für Ernährung beleuchtet die Frage der Kosten für die Schulverpflegung, gibt aber keine Antwort auf die drängenden Fragen zur Finanzierung.

³⁸ Im besonderen Maße gilt dies bei Dienstleistungskonzessionen, da die Zahlung des Essenspreises direkt mit den Eltern abgerechnet wird und der Schulträger keine Möglichkeit hat auf die Zahlungsmoral der Eltern einzuwirken.

³⁹ Es ist aber durchaus auch möglich auch die angebotenen Preise für die Speisen zu bewerten. Dies ist jedoch wegen sozialer Aspekte im Bereich der Kita- und Schulverpflegung nicht sinnvoll.

⁴⁰ Teilhabe von Kindern einkommensschwächerer Eltern / Höhe der staatlichen Zuschüsse für diese Kinder.

⁴¹ Vgl. Tecklenburg 2019b, Anhang S. 14

⁴² Der Essenspreis kann beim selben Caterer in verschiedenen Schulen durchaus unterschiedlich sein.

⁴³ Vgl. Oekolandbau.de 2019

⁴⁴ Vgl. Tecklenburg et al. 2019

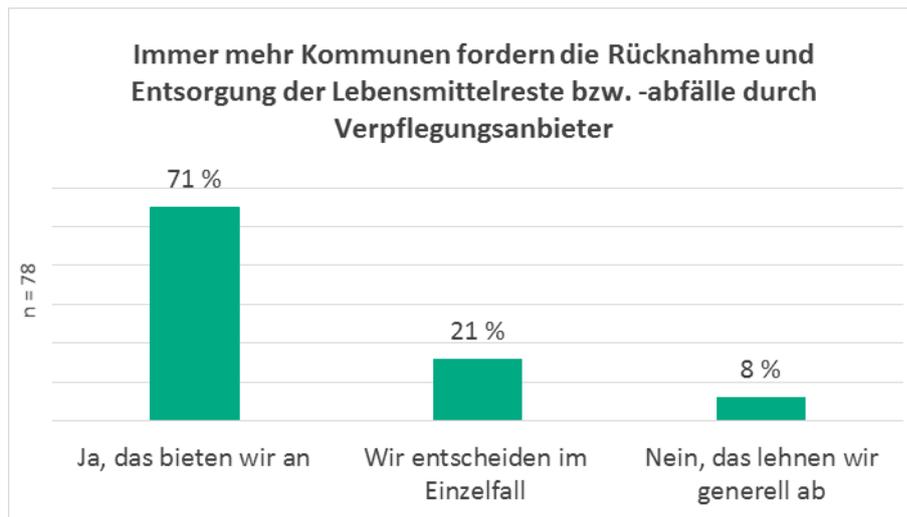


Abbildung 24: Rücknahme und Entsorgung der Lebensmittelreste durch Verpflegungsanbieter

Fakt ist, dass die Preise für Schulverpflegung eher selten bzw. nur alle paar Jahre an die steigenden Kosten angepasst werden. Würden die durchschnittlichen Kosten- bzw. Tarifentwicklungen bei der Kalkulation berücksichtigt werden, müssten die Preise für das Mittagessen je Bewirtschaftungs- und Verpflegungssystem pro Jahr um 1,6 bis 2,2 % steigen.⁴⁵ Selbst im Bundesland Berlin, das den DGE-Qualitätsstandard Schulverpflegung über ein einheitliches Ausschreibungsverfahren verpflichtend eingeführt hat, war der Abgabepreis für die Verpflegungsanbieter über Jahre fixiert, obwohl der Mindestlohn eingeführt wurde und die Kosten für Rohwaren und Logistik ständig gestiegen sind. Soll der Markt der Schulverpflegung stabilisiert werden, sollten zukünftig Gleitpreise in Ausschreibungen und Verträgen vereinbart werden, die steigende Personal- und Lebensmittelkosten ausreichend berücksichtigen.

Die Preiskalkulation für das Schulessen und die Auslastung des Caterers lässt sich entscheidend durch eine hohe Teilnehmerquote bei der Mittagsverpflegung verbessern. Denn bei hohen Essenszahlen können bedeutende Kostenvorteile erzielt werden. Dafür muss allerdings die Akzeptanz des Mensaessens deutlich verbessert werden. Voraussetzung ist, dass die Verpflegung in der Schule „gelebt wird“, d.h. Teil des pädagogischen Konzeptes ist und die gesamte Schulgemeinde einschließlich Lehrern und Schulleiter das Thema in den Schulalltag integrieren. Auch ist es notwendig die Attraktivität des Schulessens zwischen Qualitätsstandard und aktueller Jugendesskultur einzupendeln. Dies erfordert einerseits Offenheit für die aktuelle Esskultur, andererseits Fachkompetenz, Kommunikationsfähigkeit und v. a. die Bereitschaft, Schüler an den Entscheidungsprozessen aktiv zu beteiligen.

⁴⁵ Vgl. DGE 2019, S. 45

5.5 Fazit

Die Fremdbewirtschaftung durch Caterer und andere Lieferanten überwiegt in der Schulverpflegung. Doch ebenso wie für Schulträger, bedeutet der Ausschreibungsprozess für die Verpflegungsanbieter einen sehr hohen Aufwand, für den viel Zeit und Personalressourcen aufgewendet werden müssen. Insbesondere für kleine Caterer ist das eine starke Belastung. Die Anbieter kritisieren das Ausfüllen sehr langer Tabellen und Anlagen, unübersichtliche, meist wenig verständlich Unterlagen und kurze Angebotsfristen. Sie bemängeln zudem eine zu geringe fachliche Fundierung der Beschaffenden und nicht praxisgerechte Anforderungen in den Ausschreibungen, was bei ihnen zu Problemen führt, ein passendes Angebot zu formulieren.

Das niedrige Preisniveau ist das Hauptproblem für die Anbieter, auch ein Grund dafür kein Angebot abzugeben. Personalkosten z.B. für die Essensausgabe, große Entfernungen und damit Kosten für den Transport und das Bereitstellen von Bestell- oder Bezahlssystemen können ebenfalls dazu führen, dass Caterer kein Angebot abgeben. Insbesondere für kleine und mittlere Anbieter ist es bei steigenden Kosten (Lebensmittel, dynamischer Mindestlohn, Lieferkosten etc.) schwierig, auf dem derzeitigen Preisniveau wirtschaftlich zu arbeiten. In ländlichen Regionen verschärfen lange Lieferwege und oft kleinere Schulen die Situation zusätzlich. Die Folgen sind auch in den Befragungen deutlich geworden: Ein Großteil der Schulträger befürchtet bei Ausschreibungen zu wenig Angebote zu bekommen und in bestimmten Regionen wird heute schon ein Mangel an Anbietern beklagt. Geht diese Entwicklung weiter, ist abzusehen, dass sich noch mehr, v.a. kleine und mittlere Anbieter und Caterer in ländlichen Regionen aus der Schulverpflegung verabschieden. Aufgrund der Vielzahl an kleinen und mittelständischen Verpflegungsanbietern in der Schulverpflegung muss die Frage gestellt werden, wie Ausschreibungen auch für sie attraktiver gemacht werden können. Eine Möglichkeit ist, Ausschreibungen in Lose nach Schulstandorten zu bilden, also nicht alle Schulen einer Kommune oder Kreises in ein Los zu stellen. Aber auch dafür muss in vielen Kommunen Bereitschaft für den Mehraufwand und entsprechende Kenntnisse geschaffen werden (vgl. auch Kap. 8.2).

Der Einbeziehung von Kriterien für eine abfallarme, nachhaltige Verpflegung stehen die Caterer deutlich offener und positiver gegenüber als die Träger, wahrscheinlich auch weil bei konsequenter Umsetzung von Maßnahmen zur Lebensmittelabfallvermeidung mit überschaubarem Aufwand teils erhebliche Einsparungen erreicht werden können. Da es bei dem derzeitigen Preisniveau aber ohnehin schwierig ist, wirtschaftlich zu arbeiten, sind hierfür praktisch keine finanziellen Spielräume vorhanden.

Ein Anheben des Festpreises für das Schulessen kann auch im Konflikt mit den finanziellen Möglichkeiten der Eltern und ihrer Bereitschaft, mehr Geld für das Essen auszugeben, stehen. So könnte das Anheben auch die Nachfrage bei den Schülern senken. Essensangebote im Schulumfeld als Konkurrenz sind eine Herausforderung, die es zu bedenken gilt.⁴⁶

⁴⁶ Vgl. Triphaus et al. 2018

6. Anforderungen in Ausschreibungen

6.1 Anforderungen an eine gesunde und attraktive Schulverpflegung

Unter Qualitätskriterien werden hier in erster Linie die Vorgaben der DGE mit dem Qualitätsstandard für die Schulverpflegung verstanden. Dieser soll eine gesunde Verpflegung in Schulen sichern. Zum Jahresende 2019 waren bundesweit 242 Caterer und 72 Schulen mit dem Qualitätsstandard für die Schulverpflegung zertifiziert.⁴⁷ Angesichts von schätzungsweise bundesweit 450 Caterern, die Mittagsverpflegung für Schulen liefern, sind gut die Hälfte der Caterer dem Standard verpflichtet. In der Praxis bedeutet dies aber nicht, dass alle Gerichte auf dem Speiseplan nach der DGE zertifiziert sind. Häufig werden nur Menülinien auf dem Speiseplan als DGE-zertifiziert gekennzeichnet.⁴⁸

Wird die Mittagsverpflegung durch die Schulküche produziert, ist es für den Schulträger relativ leicht, Gesundheitsförderung bei der Verpflegung umzusetzen. Schwieriger ist es, wenn das Mittagessen ausgeschrieben und durch einen Caterer geliefert werden soll. Wie aus anderen Befragungen und den Intensivinterviews bekannt, wird bei Ausschreibungen und Verträgen häufig der DGE-Qualitätsstandard zur Orientierung für eine gesunde Mittagsverpflegung in Ausschreibungen aufgenommen. Meist wird für ein gesundes Mittagessen eine Klausel vorgesehen wie „Das Mittagessen soll sich am Qualitätsstandard Schulverpflegung der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) orientieren.“ Die Vertragsverfüllung ist bei einer derartig unbestimmten Formulierung nicht überprüf- oder einklagbar und eine solche Klausel besitzt daher keinen verpflichtenden Charakter.

Mehr Verbindlichkeit schafft demgegenüber z.B. folgende Klausel: Das Speisenangebot und der Speiseplan muss den aktuell gültigen Empfehlungen der DGE-Qualitätsstandards hinsichtlich der Verpflegung in Tageseinrichtungen für Kinder der Deutschen Gesellschaft für Ernährung für die Mittagsverpflegung (Abschnitt 2.3), der Speisenherstellung (Abschnitt 2.4), der Nährstoffzufuhr (Abschnitt 2.5) entsprechen. Die „DGE Qualitätsstandards für die Verpflegung in Tageseinrichtungen für Kinder“ sind online verfügbar.⁴⁹ Alle vorgenannten Empfehlungen der DGE, die die vertragsgegenständlichen Leistungen betreffen, werden zwischen den Parteien als verbindlich vereinbart.

Ist der Qualitätsstandard für die Schulverpflegung für Verpflegungsanbieter und Küchen verpflichtend, bedarf es einer Kontrolle. Bekannt ist, dass die in Verträgen fixierten Qualitätskriterien kaum oder gar nicht kontrolliert werden, insofern sind belastbare Daten darüber, wie häufig und in welchen Maße die fixierten Qualitätskriterien tatsächlich umgesetzt werden, nicht bekannt. Es ist daher nicht auszuschließen, dass ein Anteil der Verpflegungsdienstleister nicht konsequent umsetzt. Dem hat zumindest der Berliner Senat im November Rechnung getragen und im Jahr 2016 eine Qualitätskontrollstelle installiert.⁵⁰

⁴⁷ Auskunft DGE im Januar 2020

⁴⁸ Seit Ende 2018 gibt es das Zertifizierungsmodell „DGE ZERT-KONFORM“. Dieses Angebot richtet sich an Caterer und Produzenten von Menükomponenten mit einem ausreichend großen Angebotsportfolio. Geprüft und zertifiziert werden, anders als bei den anderen bestehenden Zertifizierungsmodellen (Caterer, Einrichtungen), einzelne Speisekomponenten, die als Grundlage für eine DGE-zertifizierte Menülinie bzw. eine eigene DGE-Zertifizierung dienen können. Für einen erfolgreichen Abschluss der Zertifizierung müssen mindestens 150 Speisekomponenten aus dem Gesamtangebot die Anforderungen erfüllen:

<https://www.dge.de/gv/zertifizierungen/speisekomponenten/>

⁴⁹ https://www.fitkid-aktion.de/fileadmin/user_upload/medien/DGE_Qualitaetsstandard_FITKID.pdf

⁵⁰ Die Studie der TU Berlin zur Qualitätssicherung des Berliner Schulessens ergab, dass bei den untersuchten Caterern die Menge an Obst, Gemüse, Rohkost und Seefisch nicht der erforderlichen Häufigkeit des DGE-Qualitätsstandards entsprach. Es zeigte sich, dass alle Caterer an der Umsetzung der DGE-Vorgaben arbeiten

Erwartungsgemäß geben viele Träger und Verpflegungsanbieter an, dass sie sich am DGE-Standard orientieren (siehe Abbildung 25). Das zeigt, dass der Standard inzwischen sehr bekannt ist. „Orientieren“ heißt aber auch, dass er nicht verpflichtend umgesetzt wird. Die Antworten zur Zertifizierung einer Menülinie zeigen, dass mehr als zwei Drittel der Verpflegungsanbieter bereits eine Menülinie zertifizieren, um den Anforderungen des Marktes zu entsprechen. Gefordert wird dies aber bislang nur von 15 % der Träger.

Schulträger haben das Leistungsbestimmungsrecht, d.h. sie können den DGE-Qualitätsstandard für alle angebotenen Menülinien verpflichtend fordern. Für den Erfolg einer solchen Ausschreibung ist es hilfreich, wenn die Bieter im Vorfeld des Vergabeverfahrens über eine verpflichtende Zertifizierung informiert werden.

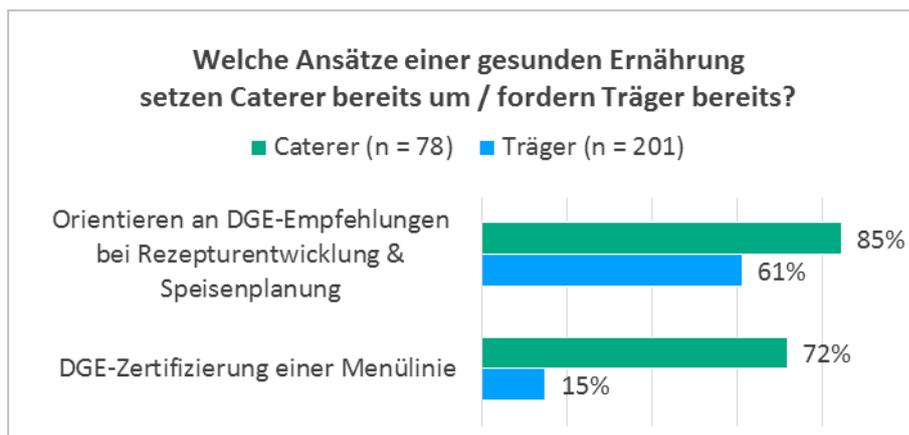


Abbildung 25: Ansätze einer gesunden Ernährung – DGE-Empfehlungen

Erfahrungen aus dem REFOVAS-Projekt zeigen, dass sich auf den Speiseplänen der Schulkinder immer wieder auch nicht kind- und jugendgerechte Gerichte befinden. Letztlich wird ein kommunaler Zuschuss zum Mittagessen daran nichts ändern. Es muss daher die Frage gestellt werden, wie die Attraktivität und Akzeptanz der Mahlzeiten sichergestellt werden kann. Die Verpflegungsanbieter setzen überwiegend auf ihre eigenen Kompetenzen (vgl. Abbildung 26), d.h. es wird relativ wenig über die betriebliche Perspektive hinausgeschaut. Dies zeigt sich besonders deutlich darin, dass „Erfahrungswerte“ sowie „Rezept-Entwicklung und -optimierung“ als auch die Nutzung von „Feedbackboxen“ hohe Zustimmungswerte erzielen.

Kochschulungen und Fortbildung dagegen nutzen nur knapp ein Drittel der Anbieter. Technische Unterstützung in Form entsprechender Software kommt bei jedem vierten Essensanbieter zum Einsatz, während externe Unterstützung z. B. in Form von Beratung nur jeder fünfte Betrieb beauftragt. Diese Maßnahmen sind gut geeignet, um sich zusätzliche Kompetenzen anzueignen, Erfahrungen und neue Ideen im Alltag der Produktion, Küche und Mensa zu gewinnen, aber auch neue Esstrends bei Kindern und Jugendlichen aufzunehmen. Allerdings handelt es sich meist um kostenverursachende

müssen, da die Speisepläne nicht den DGE-Vorgaben entsprachen (TU Berlin 2014). Ab November 2016 wurde die Qualitätskontrollstelle Schulmittagessen mit Sitz in Pankow eingerichtet und übernimmt für ganz Berlin die Qualitätskontrolle für das Mittagessen an allen Ganztagsgrundschulen. Die Stelle ist mit drei Mitarbeitern ausgestattet und unterstützt die bezirklichen Schulämter bei der Durchsetzung der mit den Essensanbietern vertraglich vereinbarten Qualitätsstandards des Schulmittagessens. Dazu sind Kontrollen und Probeentnahmen sowie fachliche Beratung der Schulämter vorgesehen. Insgesamt gibt es 54 Kriterien, die an 356 Schulen, davon 40 Schulen mit Produktionsküche und 46 Zentralküchen, kontrolliert werden (Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie Berlin 2016)

Maßnahmen, so dass diese Investitionen gescheut werden bzw. keine finanziellen Spielräume dafür vorhanden sind.

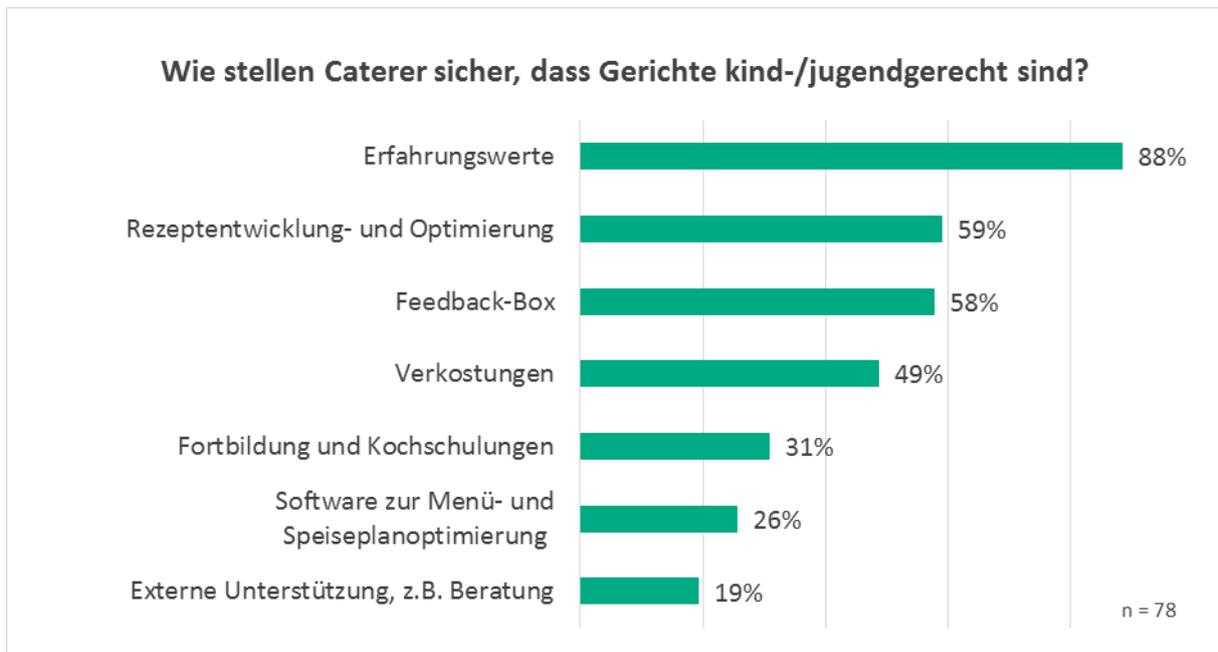


Abbildung 26: Sicherstellung kind- und jugendgerechter Speisen (Verpflegungsanbieter)

Verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung des Speiseplans und für eine höhere Akzeptanz werden bereits von Schulträgern als auch von Verpflegungsanbietern umgesetzt (vgl. Abbildung 27). Auffällig ist auch hier, dass die Schulträger die Maßnahmen deutlich weniger fordern, ggf. sehen sie die Verpflegungsanbieter in der Verantwortung die Menüpläne und Speisen zu optimieren. Schließlich sinken die Fixkosten des Caterers bei höherer Akzeptanz der Verpflegung.

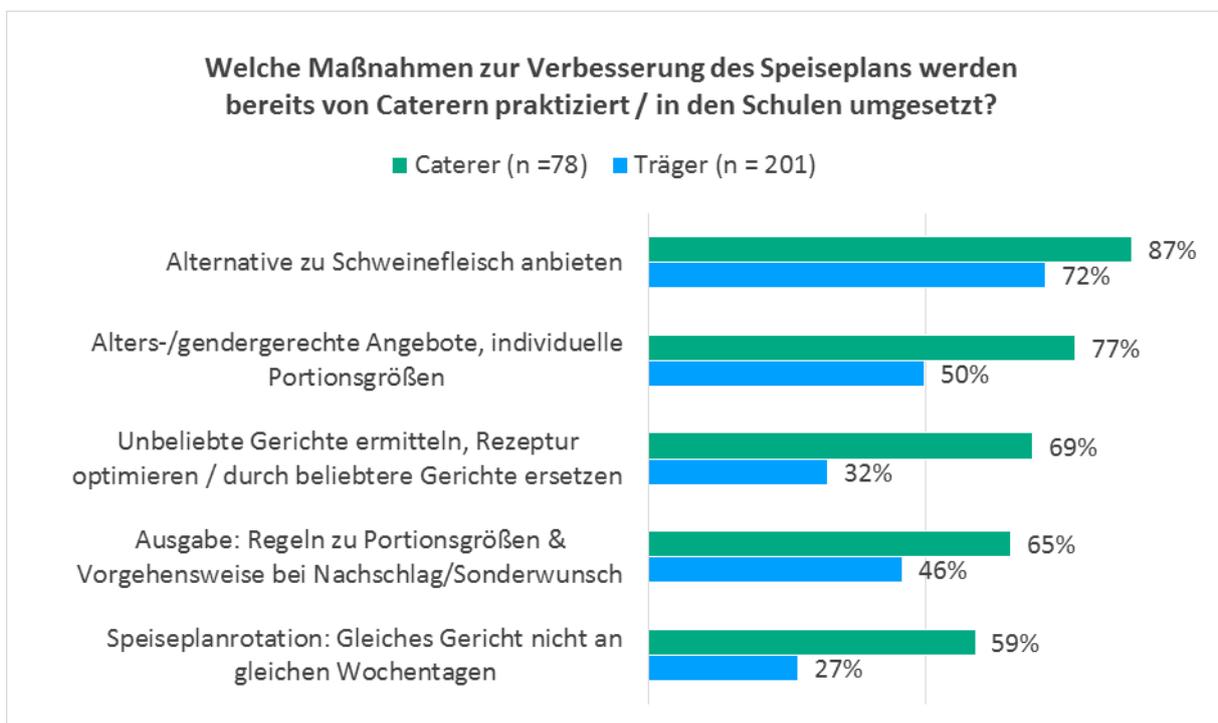


Abbildung 27: Maßnahmen zur Verbesserung des Speiseplans (Schulträger / Verpflegungsanbieter)

Die Kontrolle der Vertragsanforderungen ist eine Aufgabe der Schulträger. Generell stellt die Überprüfung der Einhaltung der Qualitätskriterien die Schulträger vor große Herausforderungen. Um sicherzustellen, dass z. B. Warmhaltezeiten nicht überschritten oder ein festgelegter Bio-Anteil der Speisen in der täglichen Praxis eingehalten werden, sollte die Kommune mit dem Caterer entsprechende Kontrollrechte vereinbaren. Für eine wirksame Kontrolle sollten Besuche und Stichproben in Küchen, Produktion, Anlieferung und Wareneingang erfolgen. Es müssen auch Dokumentations- und Belegaufbewahrungspflichten des Auftragnehmers festgeschrieben werden. Für den Fall, dass der Auftragnehmer für die Speisenproduktion oder den Transport Subunternehmer einsetzt, muss sich der Auftragnehmer verpflichten, die gesamten ihm aus dieser Leistungsbeschreibung obliegenden Verpflichtungen an den Subunternehmer weiterzuleiten. Bei vielen Trägern gibt es aber für die Kontrollen kaum fachkundiges Personal und freie personelle Kapazitäten.

Im Mensaaltag können Gespräche mit dem Küchenpersonal, mit dem Caterer, dem Schulpersonal oder Gremien Teil des Kontrollvorgangs sein. Auch Umfragen bei den Schülern, Eltern und Betreuern sowie Wareneingangskontrollen gehören dazu. Üblicherweise sind Qualitäts- und Nachhaltigkeitskriterien Teil des mit dem Verpflegungsanbieter abgeschlossenen Vertrags (vgl. Abbildung 28), d.h. eine Nichteinhaltung bedeutet einen Vertragsverstoß. Der letzte Schritt - eine Kündigung des Vertrages - kommt in der Praxis jedoch nur selten vor, weil der Schulträger dann eine langwierige Neuvergabe nach erneuter Ausschreibung einleiten muss. Möglicherweise könnte der Auftraggeber sich die Neuvergabe aber zumindest in einigen Fällen erleichtern, wenn in den Vergabeunterlagen eine Überprüfungs Klausel i.S.d. § 132 Abs. 2 Nr. 4 lit. a GWB vereinbart wird, die auch einen kurzfristigen Wechsel auf den zweit- oder ggf. drittplatzierten Bieter des ursprünglichen Vergabeverfahrens ermöglicht.

Etwa 60 % der Schulträger geben an, in regelmäßigen Treffen und Gesprächen mit den Akteuren die Einhaltung der Kriterien sicherzustellen. Die Hälfte der Schulträger fordert die Vorlage der Speisepläne zur Überprüfung ein. Eine Überprüfung ist allein aufgrund der oftmals fehlenden Qualifikation der Schulträger schwierig. Zudem stellt sich die Frage, wie Schulträger allein über die Speisepläne und Gespräche eine gesunde, kindgerechte und v.a. vertragsgerechte Verpflegung und oftmals sicherstellen wollen.

Regelmäßige Testessen werden von 18 % der Befragten durchgeführt. Testessen im Rahmen eines laufenden Prozesses zur Qualitätssicherung der Schulverpflegung ist ein geeignetes Instrument. Probeessen sind auch als vergaberechtlich zulässiges Verfahren für die Bewertung von „Qualität“ zugelassen. Allerdings stehen Probeessen auch immer wieder in der Kritik: Testessen sind immer subjektiv und können durch die Auswahl der Gerichte beeinflusst werden (Bsp. Spaghetti Bolognese oder Fischauflauf) und spiegeln damit nicht unbedingt die Realität der Schulverpflegung im Alltag wieder.

Ziel muss es sein, dass Testessen oder Verkostungen als Vergabekriterien eine Vertragsgrundlage bilden können und dass Geschmack, Qualität und die tatsächliche Lieferpraxis möglichst übereinstimmen. Voraussetzung sollte sein, dass nicht nur Träger, sondern auch Schüler, Eltern und Vertreter der Einrichtungen sowie zur fachmännischen Beurteilung auch ein ausgebildeter Koch Mitglied teilnimmt. Probeessen können die Akzeptanz bei der Vergabe in politischen Gremien und bei Eltern und Schülern verbessern. Das Testessen sollte als Blindverkostung durchgeführt werden, damit für die Jury nicht erkennbar ist, welche Probemahlzeit von welchem Caterer stammt.⁵¹ Dabei müssen die Speisen der verschiedenen Bieter vergleichbar sein, wozu es klarer Vorgaben durch den Auftraggeber bedarf. Insgesamt sind Testessen ein schwieriges Instrument für eine objektive Beurteilung.

⁵¹ Vgl. VK Berlin, Beschluss vom 28. 08. 2009, VK-B 1-25/09

In Ausschreibungen können auch externe und interne Fortbildungen für das Personal der Anbieter verpflichtend gefordert werden. Der Nachweis sollte über Zertifikate der Veranstalter oder bei In-House-Schulungen durch externe Fachreferenten erfolgen.

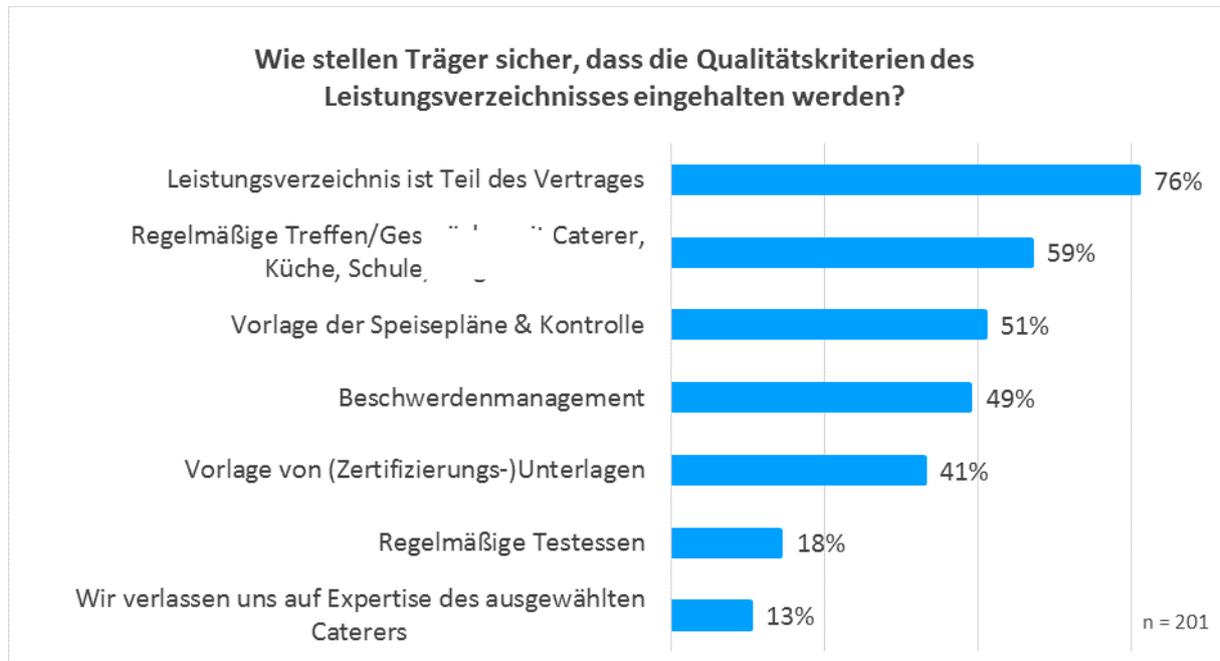


Abbildung 28: Sicherstellung der Einhaltung der Kriterien des Leistungsverzeichnisses (Schulträger)

6.2 Nachhaltigkeitskriterien (Bio, Fair, Regional, Tierschutz)

Die öffentliche Hand und private Träger verfügen durch die Vergabe von Verpflegungsdienstleistungen über ein wirksames Instrument, eine abfallarme und nachhaltige Verpflegung zu fördern und in öffentlichen Einrichtungen umzusetzen. In den Befragungen wurde erhoben, welche Kriterien für nachhaltige Beschaffung bereits Eingang in Ausschreibungen gefunden haben bzw. wie hoch die Akzeptanz und Bereitschaft für eine zukünftige Aufnahme in Ausschreibungen auf Träger- und Bieterseite ist.

Um Vergabekriterien zur Beschaffung einer abfallarmen, nachhaltigen Schulverpflegung zu entwickeln, empfiehlt sich bereits im Vorfeld einer konkreten Ausschreibung eine Markterkundung bei den Caterern. Zwar haben einige Auftraggeber Sorge, dass ein solcher Kontakt im Vorfeld eines Beschaffungsverfahrens nicht zulässig wäre. Seit dem Jahr 2016 stellt das Vergaberecht aber ausdrücklich klar, dass hier sehr konkrete Kontakte zulässig sind (§ 28 Abs. 1 VgV, § 20 Abs. 1 UVgO). Gegenstand einer solchen Markterkundung kann z.B. sein:

- Welche Zubereitungsarten bzw. Warmhaltezeiten sind möglich?
- Welcher Bio-Anteil ist pro Warengruppe möglich?
- Welcher Anteil an rohen, unverarbeiteten Produkten und Produkten der Convenience-Stufen 1 und 2 ist möglich?
- Welche Möglichkeiten für die Kombi-Verpflegung bestehen?
- Welche Möglichkeiten zur Unterstützung der Ernährungserziehung bestehen?
- Was ist das optimale Preis- / Leistungsverhältnis bei einer Abwägung zwischen den angestrebten Zielpreisen einerseits und den Qualitätsmerkmalen andererseits?

Theoretisch könnte auch ein wettbewerblicher Dialog⁵² (nach § 18 VgV) durchgeführt werden. Der Dialog zwischen Beschaffenden und Verpflegungsanbietern kann dazu dienen, gemeinsam Lösungen zu erarbeiten, die den Zielen und Bedürfnissen der öffentlichen Auftraggeber (Schulträger) entsprechen. Praktisch ist der bürokratische Aufwand für das förmliche Vergabeverfahren „wettbewerblichen Dialog“ jedoch sehr hoch, so dass es empfehlenswert ist, den Kontakt mit den Caterern bereits im Rahmen der Markterkundung im Vorfeld eines konkreten Beschaffungsvorhabens zu suchen.

Nach § 127 Abs. 1 GWB, § 58 Abs. 2 VgV erhält das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis in Bezug auf die zuvor festgelegten Bewertungskriterien im Vergabeverfahren den Zuschlag. Neben dem Preis sollten auch andere Kriterien für Qualität und Nachhaltigkeit berücksichtigt werden. So haben Vergabestellen z. B. die Möglichkeit, Punkte für einen hohen Bioanteil (oder für eine Überbietung des geforderten Mindest-Bioanteils) zu vergeben. Dies kann für Verpflegungsanbieter ein Anreiz darstellen, den Bioanteil am Schulessen zu erhöhen.

Im Rahmen einer Beschaffung dürfen auch Gütezeichen und Zertifikate für soziale und ökologische Kriterien gefordert werden (§ 34 VgV, § 24 UVgO). Dabei sind die folgenden Anforderungen zu beachten (§ 34 Abs. 2 VgV, § 24 Abs. 2 UVgO):

- Die Anforderungen der Gütezeichen müssen auf objektiv nachprüfbar und nicht diskriminierenden Kriterien beruhen, die für die Bestimmung der Merkmale der Leistung geeignet sind.
- Das Gütezeichen muss im Rahmen eines offenen und transparenten Verfahrens entwickelt worden sein, an dem alle interessierten Kreise teilnehmen können.
- Alle betroffenen Unternehmen müssen Zugang zum Gütezeichen haben.
- Die Anforderungen müssen von einem Dritten festgelegt worden sein, auf den das Unternehmen, welches das Gütezeichen erwirbt, keinen maßgeblichen Einfluss ausüben konnte.

Es müssen auch andere Gütezeichen akzeptiert werden, wenn der Anbieter nachweist, dass das betreffende Gütezeichen gleichwertige Anforderungen an die Leistung stellt (§ 34 Abs. 4 VgV, § 24 Abs. 4 UVgO). Vom Anbieter kreierte Güte- oder Handlungssiegel dürfen jedoch nicht herangezogen werden.

Die nachfolgende Abbildung 29 zeigt, welche Kriterien für nachhaltige Beschaffung die Schulträger bereits berücksichtigen. Insbesondere „Produkte gemäß der Saison“ werden von zwei Dritteln der Schulträger bereits gefordert. Auch die Kriterien „ohne Gentechnik“ und der Einsatz von Bio-Lebensmitteln sind nach Aussage der Befragten bereits in über 40 % der Ausschreibungen angekommen. Alle anderen Kriterien werden mit unter 25 % eher weniger berücksichtigt. 21 % der befragten Schulträger geben an, keine der genannten Kriterien für die Beschaffung von Schulessen in Ausschreibungen einzubeziehen.

⁵² Der bürokratische Aufwand des wettbewerblichen Dialogs ist deshalb so hoch, weil es sich um ein förmliches Vergabeverfahren handelt. Daher gelten Wettbewerbs- und Transparenzprinzip sowie Diskriminierungsverbot. D.h. es gibt keine „freien“ Verhandlungen, sondern es werden nach einem zuvor ausgearbeiteten Zeitplan Themen abgearbeitet. Die mit einem Verhandlungspartner erreichten Ergebnisse müssen allen Verhandlungspartnern zugänglich gemacht werden - es sei denn, es handelt sich um Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse. Dabei ist bereits die Entscheidung, welche Ergebnisse allen Interessenten zugänglich gemacht werden müssen - und welche als Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse klassifiziert und nicht öffentlich werden dürfen - ein juristischer Drahtseilakt. Die Gesamtergebnisse der Verhandlungen sind vor einer abschließenden Angebotsrunde in einer finalisierten Fassung der Leistungsbeschreibung (gegebenenfalls auch der Zuschlagskriterien) zu destillieren. Wegen des vorstehend skizzierten Aufwands nutzen nur wenige Auftraggeber bei sehr großen und technisch, rechtlich oder finanziell besonders komplexen Beschaffungen den wettbewerblichen Dialog. Dabei werden auch überdurchschnittlich häufig Rechtsanwälte mit vergaberechtlicher Expertise eingeschaltet.

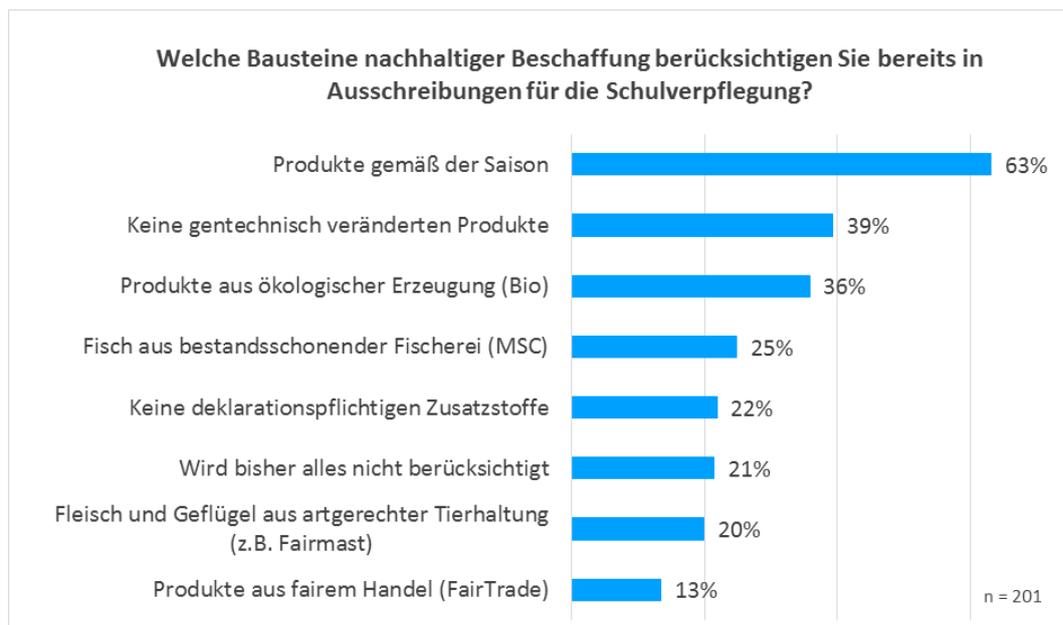


Abbildung 29: Bausteine nachhaltiger Beschaffung (Schulträger)

Als große Herausforderung erweist sich die Beschaffung regionaler Lebensmittel. Zwar ist dies insbesondere aus Gründen der CO₂-Bilanz und des Tierwohls (kürzere Transportwege) sowie im Hinblick auf die Ernährungserziehung (wegen des Kontakts der Kinder zu den landwirtschaftlichen Betrieben)⁵³ sinnvoll. Daher ist das Kriterium „Anteil regionaler Lebensmittel“ in der Beschaffungspraxis häufig anzutreffen. So enthielten sechs von neun untersuchten brandenburgischen Vergabeverfahren das Zuschlagskriterium „Anteil regionaler Lebensmittel“.⁵⁴ Aber die verpflichtende Vorgabe eines Regionalanteils verstößt gegen das vergaberechtliche Diskriminierungsverbot (§ 97 GWB, § 2 UVgO). So darf in der Leistungsbeschreibung nicht auf eine bestimmte Herkunft oder einen bestimmten Ursprung verwiesen werden, wenn dadurch bestimmte Unternehmen oder bestimmte Produkte begünstigt oder ausgeschlossen werden (§ 31 Abs. 6 VgV).

Vor diesem Hintergrund muss jedem Auftraggeber, der gleichwohl Vorgaben zu einem Regionalanteil vorschreiben will, bewusst sein, dass dabei erhebliche rechtliche Risiken bestehen. Dies gilt übrigens gleichermaßen für Ausweichstrategien. So kann auch über den Umweg eines bayerischen Regional-Gütezeichens keine Regionalität erzwungen werden.⁵⁵ Grund hierfür ist, dass - sollte ein solches regionales Gütezeichen vorgeschrieben werden - immer auch gleichwertige Gütezeichen aus anderen Regionen zugelassen werden müssen. Es müsste sogar ausdrücklich in der Leistungsbeschreibung „oder gleichwertig“ hinzugesetzt werden (§ 31 Abs. 2 Satz 2 VgV). Auch das aktuell in der Beschaffungspraxis gelobte Freiburger-Modell, welches die Regionalität über „die Bande“ der Mitwirkung an Projekten zur Ernährungserziehung (Besuch eines landwirtschaftlichen Betriebs in Ausflugsnähe) erreichen möchte, begegnet den vorgenannten rechtlichen Bedenken. Die Forderung eines landwirtschaftlichen Betriebs in Ausflugsnähe ist nämlich vergaberechtlich als sogenannte mittelbare Diskriminierung ebenso verboten, wie die unmittelbare Diskriminierung durch die Forderung einer Herkunft aus der Region Freiburg.

⁵³ Freiburger Modell: Forderung des Besuches eines landwirtschaftlichen Betriebs in Ausflugsnähe

⁵⁴ Vgl. Vernetzungsstelle Brandenburg 2017

⁵⁵ <https://www.oekolandbau.de/ausser-haus-verpflegung/stadt-land-und-bund/kommunen/qualitaetsstandards-fuer-vergabeverfahren/>

Selbst wenn man das Freiburger Modell modifizierte und die Mitwirkung an der Ernährungserziehung mit Besuch eines landwirtschaftlichen Betriebs in Ausflugsnähe als Zuschlagskriterium konstruierte, bestehen rechtliche Unsicherheiten. Dies gilt auch für Erwägungen, etwa auf die CO₂-Bilanz des Transports abzustellen. Grund hierfür ist, dass Zuschlagskriterien mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen müssen (§ 127 Abs. 3 GWB, § 43 Abs. 3 UVgO). Zudem ist zu bedenken, dass der Begriff regional für Unsicherheiten bei den Anbietern sorgt und die Beschaffungsstellen die Angebote mit solchen Angaben in der Regel nicht objektiv prüfen können. Macht der Auftraggeber aber wiederum konkrete Angaben zur „Region“, um die hinsichtlich der Bestimmtheit bestehenden Bedenken auszuräumen (z.B. Landkreis A und angrenzende Landkreise), wird damit der Verstoß gegen das Vergaberecht nur noch deutlicher hervorgehoben.

Die vorstehenden Erwägungen bedeuten aber nicht, dass ein Auftraggeber keinesfalls Kriterien vorschreiben und bewerten dürfte, die mittelbar zu einer Bevorzugung der regionalen Produktion führen können. Dabei muss in jedem Fall die Bevorzugung von Lebensmitteln und Speisen aus regionaler Produktion oder Dienstleistungen durch ortansässige Anbieter sachlich-fachlich begründet werden, so dass sie nicht gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen. Ein tauglicher Ansatz hierfür sind insbesondere die Warmhaltezeiten im Cook-and-Hold-Verpflegungssystem. Der DGE-Qualitätsstandard für die Schulverpflegung empfiehlt nämlich, die Warmhaltezeit so kurz wie möglich zu halten. Sie darf maximal drei Stunden vom Ende des Garprozesses bis zur Ausgabe der Speisen betragen (Abschnitt 2.4.2.).⁵⁶ Die Warmhaltezeit ist daher ein sachgerechtes und gerechtfertigtes Kriterium. Die Vorgabe bestimmter Transport- und Warmhaltezeiten können daher regionalen Anbietern mit eigenen Küchen vor Ort und mit kurzen Transportwegen auf vergaberechtskonformer Weise einen Vorteil verschaffen.

Auch über die Forderung „saisonaler Produkte“ kann mittelbar die Beschaffung regionaler Lebensmittel gefördert werden. Grund hierfür ist, dass bei Saisonprodukten häufig längere Transportwege zu Verteuerung der Waren führen, so dass der Caterer aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen regional einkaufen wird.

Entscheidet sich ein Auftraggeber für die Forderung nach „saisonalen Produkten“ sollten einige wichtige Aspekte beachtet werden: Diese Ausschreibungen sollten Musterspeisepläne einfordern und ihnen sollte ein Saisonkalender beigelegt werden. Der prozentuale Anteil saisonaler Lebensmittel sollte pro Warengruppe nach Gewicht oder Umsatz des Warenwertes festgelegt werden, damit nicht mit einem einzigen Saison Gemüse die Quote erfüllt wird oder man legt für bestimmte Monate konkret Gemüse- und Obstarten fest, so z.B. für den Mai Spargel und für Juni Erdbeeren. Bei Biofleisch können lokale, regionale Fleischlieferanten über die Verwendung entsprechend qualifizierter Gütezeichen besonders gefördert werden. Beispielsweise sind in den Richtlinien für die Tierhaltung der deutschen Bioverbände im Vergleich zu den gesetzlichen Mindeststandards z.T. deutlich geringere Transportzeiten für die Tiere bis zur Schlachtstätte vorgesehen.⁵⁷

Im Leistungsverzeichnis können auch soziale Aspekte aufgenommen werden. Hierzu gehören zum Beispiel „Fair-Trade“-Produkte, deren Nachweise über Gütezeichen und Zertifikate geführt werden

⁵⁶ Vgl. DGE 2018, S. 20

⁵⁷ Bioland sieht beispielsweise eine maximale Transportdauer von vier Stunden und eine Entfernung von maximal 200 Kilometern für Tiere vor
https://www.bioland.de/fileadmin/dateien/HP_Dokumente/Richtlinien/Bioland_Richtlinien_25_Nov_2019.pdf, S. 22 f.

können (Beispiele zeigt der Leitfaden von Romero⁵⁸). Auch Lohnvorgaben für Mitarbeiter des Anbieters oberhalb des geltenden Mindestlohns können definiert und über Einsichtnahme in die Lohnbuchhaltung kontrolliert werden. Zwar können Lohnvorgaben jenseits des gesetzlichen Mindestlohns gegen EU-Recht verstoßen⁵⁹, im Vergaberecht ist es aber ausdrücklich zulässig, Kalkulationsvorgaben zu formulieren (§ 58 Abs. 2 Satz 3 VgV / § 43 Abs. 2 Satz 3 UVgO). Dies gilt besonders dann, wenn es für derartige Kalkulationsvorgaben auch sachliche Gründe gibt - z.B. eine höhere Mitarbeitermotivation, die u.a. für die Beachtung von Hygienestandards förderlich ist. Dabei ist die Beachtung der Hygiene-Standards bei der Gemeinschaftsverpflegung, zumal für Kinder und Jugendliche, besonders wichtig. Daher sprechen gute Gründe dafür, dass Lohnvorgaben über dem Mindestlohn als Kalkulationsvorgabe formuliert werden dürfen.

Die nachfolgende Abbildung 30 zeigt die Grenzen der Bereitschaft von Verpflegungsanbietern, Angebote mit bestimmten Qualitäts- und Nachhaltigkeitskriterien abzugeben. Liegt der Bioanteil bei 50 % der Verpflegung, geben 41 % der Anbieter kein Angebot mehr ab. Ähnlich sieht es bei der Beschaffung von Eiern, Fleisch- und Milchprodukten aus artgerechter Tierhaltung (bspw. Neuland, Fairmast) aus.

Bestimmte Haltungsbedingungen für Tiere können im Leistungsverzeichnis bzw. als Bedingung für die Auftragsausführung (§ 128 Abs. 2 GWB) festgeschrieben werden. Als Mindeststandards können u.a. Freilandhaltung, die Vorgabe von Mindestflächen, eine bestimmte Fütterung⁶⁰ oder kein betäubungsloses Kastrieren von Ferkeln vorgeschrieben werden. Natürlich werfen solche Mindestkriterien auch Probleme der Überprüfung auf und sie dürfen keine Vorgaben für die allgemeine Unternehmenspolitik sein. So kann auf diesem Wege das Töten männlicher Küken (sogenannter Bruderhähne) vergaberechtlich nicht rechtssicher unterbunden werden, weil es am Auftragsbezug fehlt (§ 128 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 127 Abs. 3 GWB). Helfen können hier Gütezeichen und Zertifikate; in der Vertragspraxis sollte auch die Möglichkeit von Vor-Ort-Kontrollen vorgesehen werden.

Besondere Kostformen, eine jährliche Abfallmessung, Orientierung am DGE-Qualitätsstandard oder mehr als 20 % saisonale Lebensmitteln sehen wenige (14% und weniger) der Verpflegungsanbieter als Grund an, kein Angebot abzugeben. Scheinbar sind diese Forderungen für die Mehrzahl der Verpflegungsanbieter bei sonst passenden Rahmenbedingungen umsetzbar.

⁵⁸ Vgl. Triphaus et al. 2018

⁵⁹ EuGH, 18.09.2014 - C-549/13 - Bundesdruckerei

⁶⁰ Eine Orientierung für denkbare Haltungs- und Fütterungsvorgaben können entsprechenden Passagen der Richtlinien der Bio-Landbauverbände liefern - wenn der Auftraggeber zuvor geprüft hat, ob und inwieweit er diese Haltungs- und Fütterungsvorgaben für seine Leistung erforderlich hält.

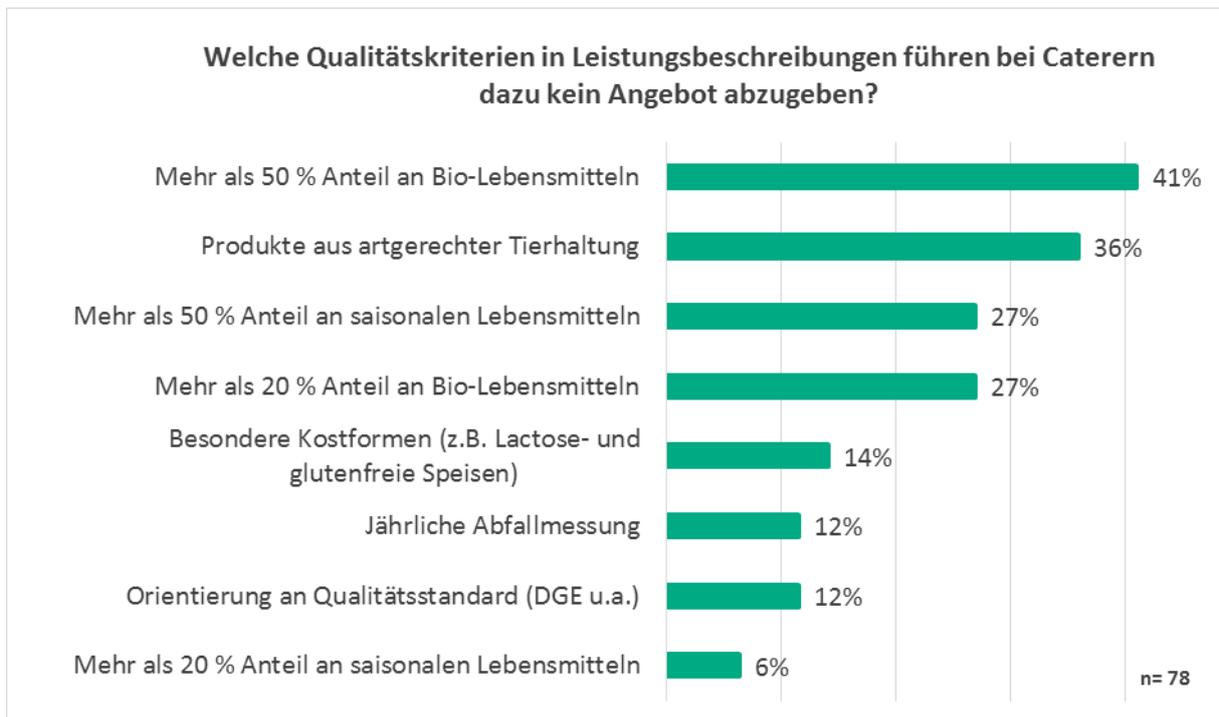


Abbildung 30: Nachhaltigkeitsanforderungen, die zu Nicht-Angebot führen (Verpflegungsanbieter)

Auch die Schulträger wurden nach ihrer Einschätzung gefragt, welche Qualitätskriterien für Caterer schwierig zu erfüllen sind. Überraschend ist die Einschätzung zu artgerechter Tierhaltung, denn „nur“ 47 % der Träger sehen dort Schwierigkeiten für die Verpflegungsanbieter (vgl. Abbildung 31). Offensichtlich ist bei den Trägern wenig bekannt, was genau artgerecht heißt. Da dieser Begriff lebensmittelrechtlich nicht geschützt ist, treten offensichtlich kaum Probleme auf, denn artgerecht darf sich jedes Fleisch qualifizieren, solange der einschlägige gesetzliche Mindeststandard eingehalten wird. Würde dagegen Fleisch aus Tierhaltung mit mehr Tierwohl und Tierschutz ausgeschrieben, wie z. B. Produkte von Neuland, Label Rouge, Deutscher Tierschutzbund oder anderen Fleischqualitätssiegeln, sollte die Quote der Verpflegungsanbieter mit Schwierigkeiten bei der Beschaffung von „besserem“ Fleisch und bei der Kalkulation der Essenspreise deutlich höher liegen - nach unserer Einschätzung bei weit über 80 % der Träger.

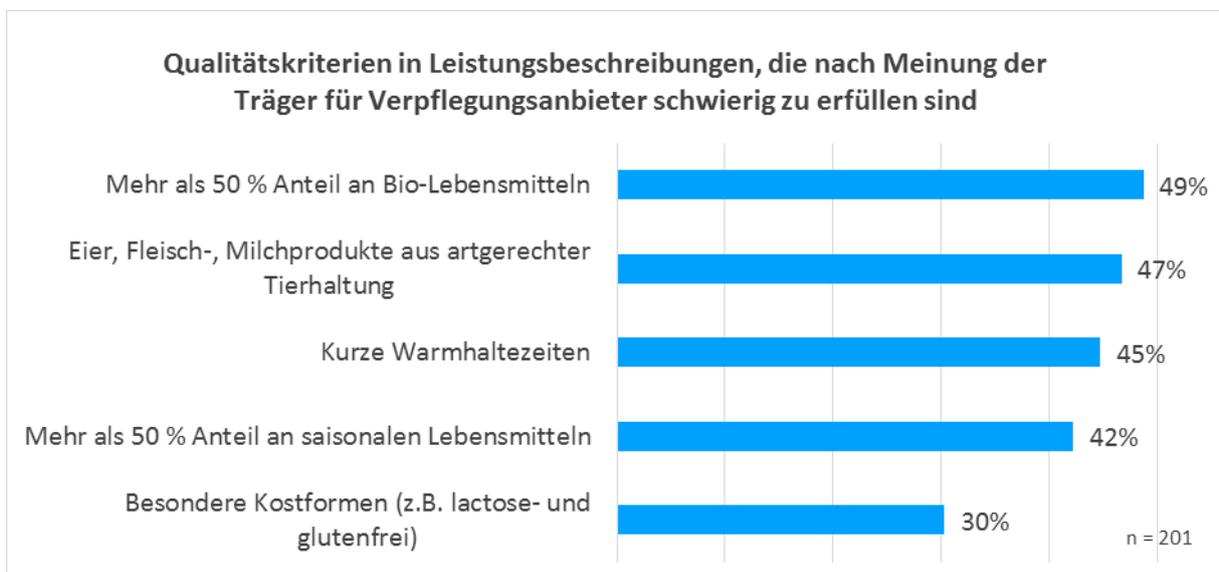


Abbildung 31: Nachhaltigkeitsanforderungen, die zu bei Caterern zu Schwierigkeiten führen

Was eine fleischärmere Ernährung beim Mittagessen in Schulen angeht, hat bereits mehr als die Hälfte der Verpflegungsanbieter Änderungen am Speiseplan hin zu weniger Fleisch und mehr vegetarischen Gerichten umgesetzt und diesen einen höheren Stellenwert eingeräumt. Es wird deutlich, dass eher wenig Schulträger den aktuellen Wissensstand und die Möglichkeiten der Umsetzung von vegetarischer Ernährung im Schulbereich kennen.

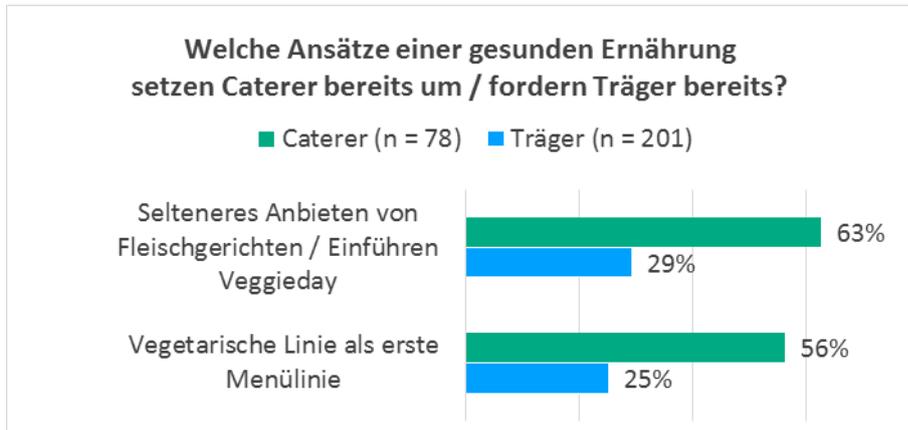


Abbildung 32: Ansätze einer gesunden Ernährung: Vegetarische Gerichte

Die hohe Akzeptanz seitens der Verpflegungsanbieter für eine Verpflegung mit weniger Fleisch zeigt auch Abbildung 33: Auf die Frage nach einer Verpflichtung in Ausschreibungen nach folgender Vorgabe "Im Wochenspeiseplan sollen maximal an zwei Tagen fleischhaltige Menüs angeboten werden, um die Verpflegung gesundheitlich und umweltfreundlich auszurichten" antworteten 77 % der Verpflegungsanbieter solche Anforderungen akzeptieren zu können, 18 % dagegen würden kein Angebot abgeben. Wenn Ausschreibungen vorgeben, an nur zwei Tagen fleischhaltige Gerichte anzubieten, heißt dies im Umkehrschluss, dass an mindestens zwei Tagen (wenn am dritten Tag ein Fischgericht auf dem Speiseplan steht) vegetarische Gerichte angeboten werden. Offensichtlich haben Verpflegungsanbieter grundsätzlich wenige Probleme vegetarische Verpflegung anzubieten. Dies sagt jedoch nichts über die Qualität der vegetarischen Menüs aus.

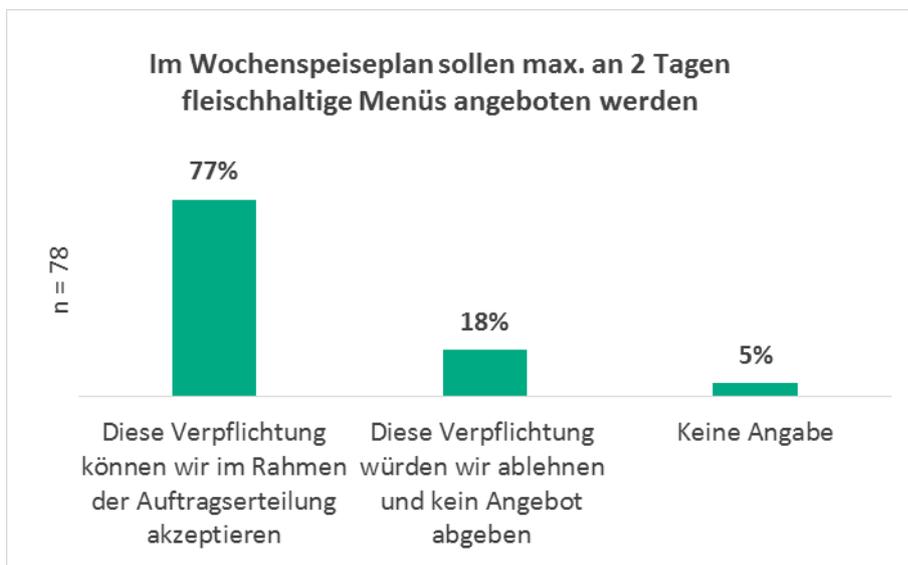


Abbildung 33: Angebot eines fleischhaltigen Menüs an zwei Tagen (Verpflegungsanbieter)

6.3 Anforderungen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen

Für die Vermeidung von Speiseabfällen gibt es in Ausschreibungen vielversprechende Ansätze: So können im Leistungsverzeichnis z.B. Vorgaben zu Abfallmessungen, definierten Portionsgrößen und Portionierungshilfen sowie zu Abfallquoten gemacht werden. Vor dem Hintergrund der Kostensituation sollten diese Maßnahmen mit Bedacht gewählt und der fachliche Austausch mit den Anbietern im Vorfeld der Vergabe gesucht werden.

Die Vermeidung von Lebensmittelabfällen ist als Zielsetzung in Ausschreibungen bei den Schulträgern noch nicht angekommen. Das zeigt Abbildung 34. Fast 60 % der Schulträger antworten, dass Speisereste durch die Caterer entsorgt werden. Diese Antwort kann jedoch nicht der Vermeidung von Speiseresten zugeschrieben werden, da es sich um einen reinen Entsorgungsauftrag handelt. Das Ergebnis zeigt jedoch, dass Verpflegungsanbieter häufig den Transport und damit auch die Kosten für die Entsorgung der Lebensmittel tragen müssen.

Ein Viertel der Befragten konnte keine Angabe machen, ob Abfallvermeidung in irgendeiner Form in Ausschreibungen bisher berücksichtigt wird. Jeder fünfte Befragte gab an, dass „Maßnahmen gegen Lebensmittelabfälle“ in Ausschreibungen aufgenommen werden. Offen bleibt, was genau unter Maßnahmen seitens der Schulträger verstanden wird. Auch steht diese Quote in einem gewissen Widerspruch dazu, dass nur knapp 5 % der Befragten angaben „Lebensmittelabfälle messen“ als Anforderungen in Ausschreibungen zu haben. Denn ohne Abfallmessungen können kaum oder nur wenige unspezifische Maßnahmen gegen Lebensmittelabfälle eingeleitet werden. Insgesamt kann man demnach zusammenfassen, dass das Thema in Ausschreibungen noch wenig Eingang gefunden hat.



Abbildung 34: Berücksichtigung von Lebensmittelabfällen in Ausschreibungen (Schulträger)

Die folgende Graphik (Abbildung 35) zeigt die geringe Bedeutung von Abfallmessungen. Ohne Abfallmessungen ist eine systematische Ursachenanalyse und damit wirksame Maßnahmen gegen Lebensmittelabfälle nicht möglich. Es wird deutlich, dass die Akzeptanz für einfach durchführbare Maßnahmen wie der Einführung von Rückmeldesystemen allgemein höher ist als für aufwändige Maßnahmen. Dies spiegelt auch die Erfahrungen aus der Feldphase des REFOWAS-Projektes wieder.

Die Akzeptanz für die Maßnahmen gegen Lebensmittelabfälle ist bei den Verpflegungsanbietern durchgängig höher als bei den Schulträgern. Dies ist ein weiterer Hinweis, dass Abfallvermeidung bei den Trägern noch nicht sehr präsent ist. Die Verpflegungsanbieter sind deutlich offener dafür, Maßnahmen gegen Lebensmittelverschwendung umzusetzen. Das wird besonders bei der Abfallmessung deutlich. Mehr als die Hälfte der Caterer (56 %) ist bereit, Messungen im Angebot anzubieten. Dagegen können sich nur 19 % der Träger vorstellen, dies in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen.

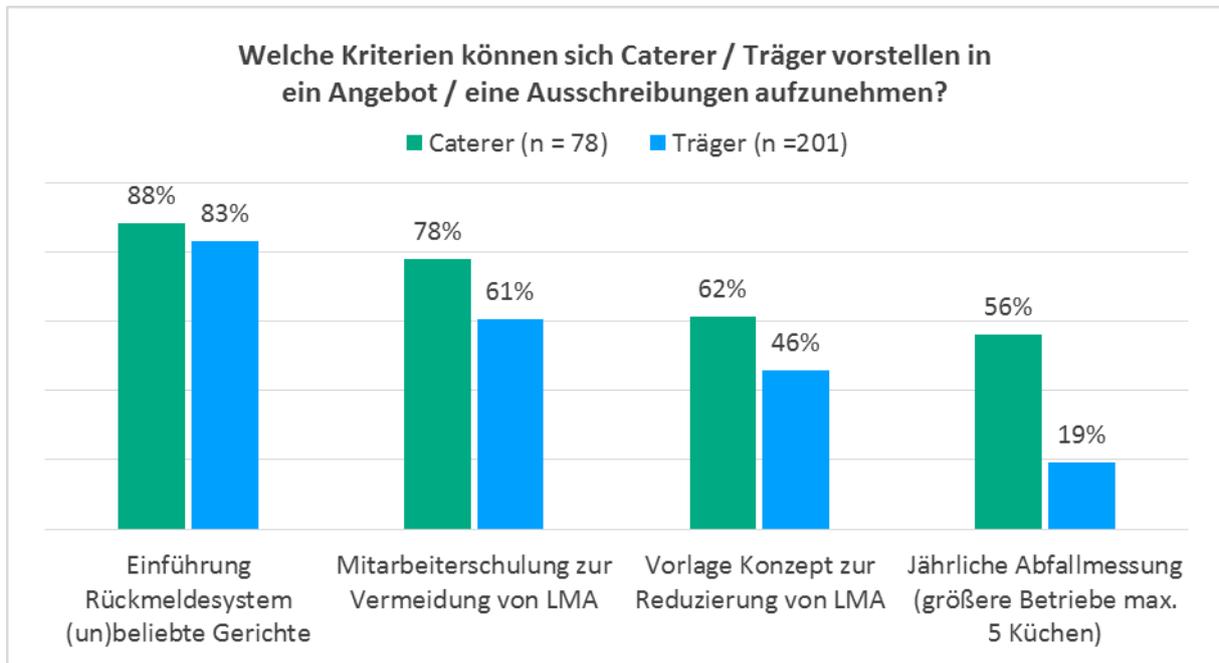


Abbildung 35: Aufnahme von Kriterien zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen (Schulträger)

Die Preisabhängigkeit zeigt sich auch in dem nachfolgenden Beispiel (Abbildung 36). Bei der Dokumentation der Lebensmittelabfallmengen sagen gut 60 % der Bieter, dass sie diese Anforderung akzeptieren können, dies jedoch vom Preis abhängt.

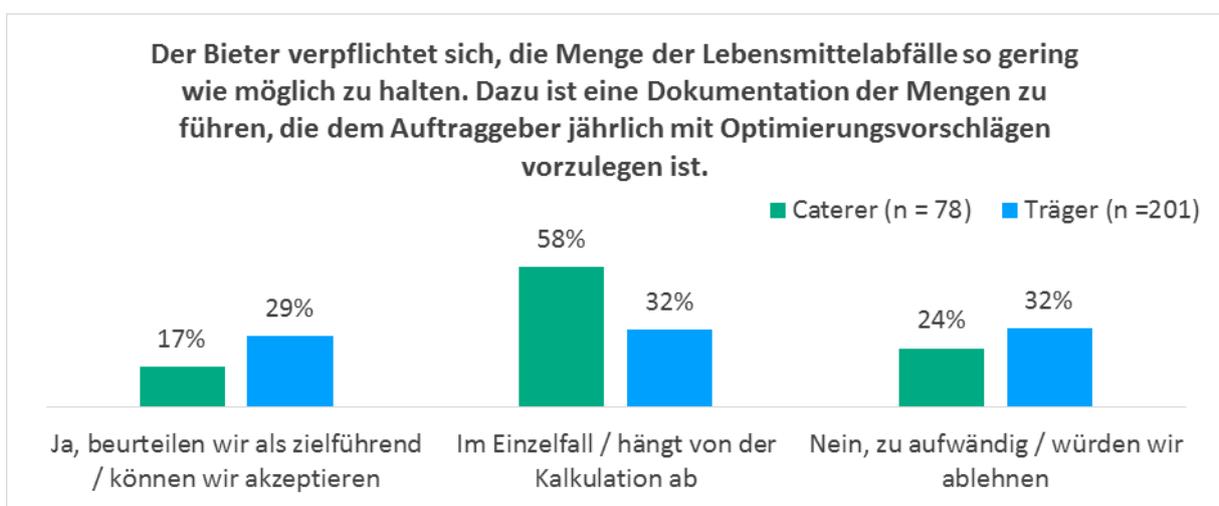


Abbildung 36: Akzeptanz Dokumentation der Abfallmengen

Bei einer einfachen Maßnahme, wie der Durchführung von Schülerbefragungen, wird dies dagegen deutlich anders bewertet. Da diese einen nicht so großen Personalaufwand bedeutet, würden deut-

lich mehr Anbieter (68 %) die Forderung nach Schülerbefragungen akzeptieren. Nur 31 % der befragten Anbieter gibt in diesem Falle an, dass es von der Kalkulation abhängt und nur 1 %, dass dies zu aufwändig wäre.

Überraschend ist, dass fast 70 % der befragten Verpflegungsanbieter laut Umfrage bereits Lebensmittelabfälle gemessen hat (vgl. Abbildung 37). Diese Quote steht im Widerspruch zu den Praxiserfahrungen. Vermutlich setzen viele Caterer die Abfallerfassung durch ihren Entsorger mit Abfallmessungen und Ursachenanalysen gleich. Bei den „Maßnahmen gegen Lebensmittelabfälle“ ist die relativ hohe Zustimmung nachvollziehbar, da diese oft zum Alltagsgeschäft gehören. Die Hälfte der Verpflegungsanbieter hat bereits Maßnahmen umgesetzt, die Lebensmittelabfälle spürbar reduzieren und 18 % haben ein eigenes Food-Managementsystem eingeführt. Erfahrungsgemäß sind dies v. a. die großen Verpflegungsanbieter, die ohnehin mit Managementsystemen bereits umfassende Erfahrungen besitzen. 17 % der Essensanbieter arbeiten mit Tafeln u. ä. Organisationen zusammen. Angesichts der Hemmnisse bei der Weitergabe von Speisen und Lebensmitteln, den Vorgaben des Hygienerechts und vielfacher Bedenken von Caterern und Überwachungsbehörden ist dies eine überraschend hohe Quote.

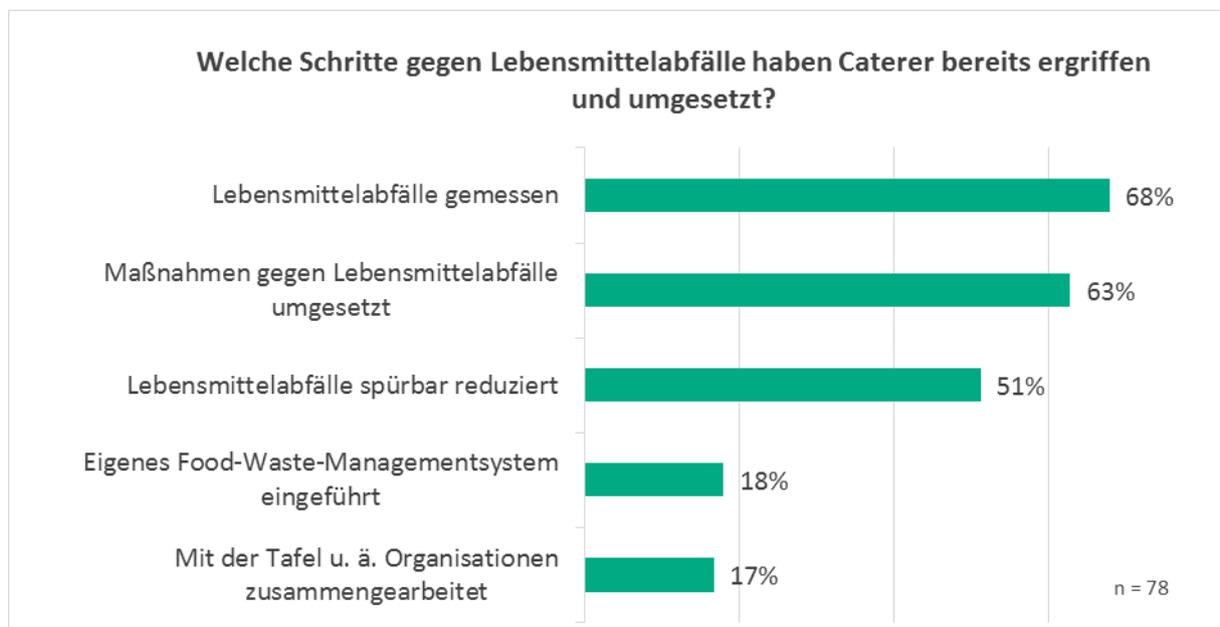


Abbildung 37: Bereits umgesetzte Schritte gegen Lebensmittelabfälle (Verpflegungsanbieter)

Zu der offenen Frage, welche Ansätze zur Vermeidung von Speiseresten die Verpflegungsanbieter sehen, wurden drei Hauptpunkte deutlich: Aus Sicht der Verpflegungsanbieter sollten die Kunden - also Schüler, Lehrer und Eltern - für das Thema sensibilisiert werden. Dabei gehen die Verpflegungsanbieter eher davon aus, dass dies im Unterricht oder der Nachmittagsbetreuung durch pädagogisches Personal erfolgt und nicht durch sie selbst. Die Verpflegungsanbieter sehen häufig das Problem, dass Kinder, die zu Hause kein Gemüse etc. essen, dies auch nicht in der Schule tun. Sie wünschen sich eine „Pädagogik vor Ort“, die dabei unterstützt, dass Kinder die angebotenen Speisen probieren und wertschätzen.

Weiterhin muss die Portionsgröße in Ausschreibungen im Leistungsverzeichnis eindeutig sein, denn die Caterer brauchen eine einheitliche Kalkulationsgrundlage. Deshalb sollte im Vorfeld der Ausschreibungen die richtige Portionsgröße mit den Verantwortlichen in den Schulen im Rahmen der

Bedarfsermittlung geklärt werden.⁶¹ Zum Thema Portionsgrößen ist auch auf Folgendes besonders hinzuweisen: Sehr häufig wird in den Leistungsbeschreibungen hinsichtlich der Portionsgrößen pauschal auf DGE-Qualitätsstandards verwiesen. Diese enthalten jedoch keine Angaben zur Portionsgröße. Es handelt sich vielmehr um Angaben zu empfohlenen Lebensmittelmengen. So sind darin Angaben pro Tag oder Woche enthalten. Dies sagt zunächst nichts über die Größe der Portionen bei der Mittagsverpflegung aus. Im Gegenteil: Wenn die Tagesmengen als Vorgabe interpretiert werden, werden die Portionen zu groß und es müssen unnötig Lebensmittel entsorgt werden. Die Mengenangaben der DGE-Qualitätsstandards sind daher entsprechend auf eine altersgerechte Portionsgröße herunterzurechnen.

In der Praxis dagegen zeigt sich bei den Portionsgrößen Kritik am DGE-Standard, denn die Orientierungswerte bereiten den Caterern immer wieder Probleme, da sie hohe Abfallmengen verursachen, wenn sie als strenge Vorgabe aus dem Vertrag umgesetzt werden müssen: Teilweise sind die Verpflegungsanbieter jedoch vertraglich daran gebunden, die „DGE-Mengen“ zu produzieren. Sie wünschen sich eine Anpassung der Mengen der Orientierungswerte für die Lebensmittelauswahl im Qualitätsstandard. Außerdem sollte eine rechtzeitige Rückmeldung über fehlende Schüler erfolgen, was den Caterern eine genauere Kalkulationsgrundlage für die Produktionsmengen ermöglicht. Auch sind die Schulen in der Pflicht, ausreichende Essenszeiten vorzusehen. Die DGE empfiehlt hier 60 Minuten für das Mittagessen. An vielen Schulen wäre es schon ein Fortschritt, wenn die Netto-Essenszeit 45 Minuten umfassen würde.

6.4 Unterstützungsangebote und Hilfen für Träger und Anbieter

Zunächst wurde angenommen, dass die Wünsche der Träger eher in Richtung elektronische Unterstützung gehen - wie etwa ein Online-Forum, in dem man sich bei Bedarf mit Kollegen aus anderen Kommunen austauschen bzw. ein Expertennetzwerk bilden kann. Dies hat sich jedoch nicht bestätigt. Nur knapp ein Drittel der Schulträger wünscht sich ein solches Austauschmedium oder -treffen mit Zuständigen aus anderen Kommunen (vgl. Abbildung 38). Stärker gefragt sind klassische Unterstützungshilfen wie Leitfäden, Checklisten oder auch Musterausschreibungen. Vor dem Hintergrund, dass es davon bereits verschiedene Hilfen gibt (siehe auch Anhang I), sind diese bei den ausschreibenden Personen offensichtlich zu wenig bekannt.

⁶¹ Beispiele zur Formulierung von Vorgaben von Portionsgrößen für die Leistungsbeschreibung: Siehe KERN 2019, S. 39

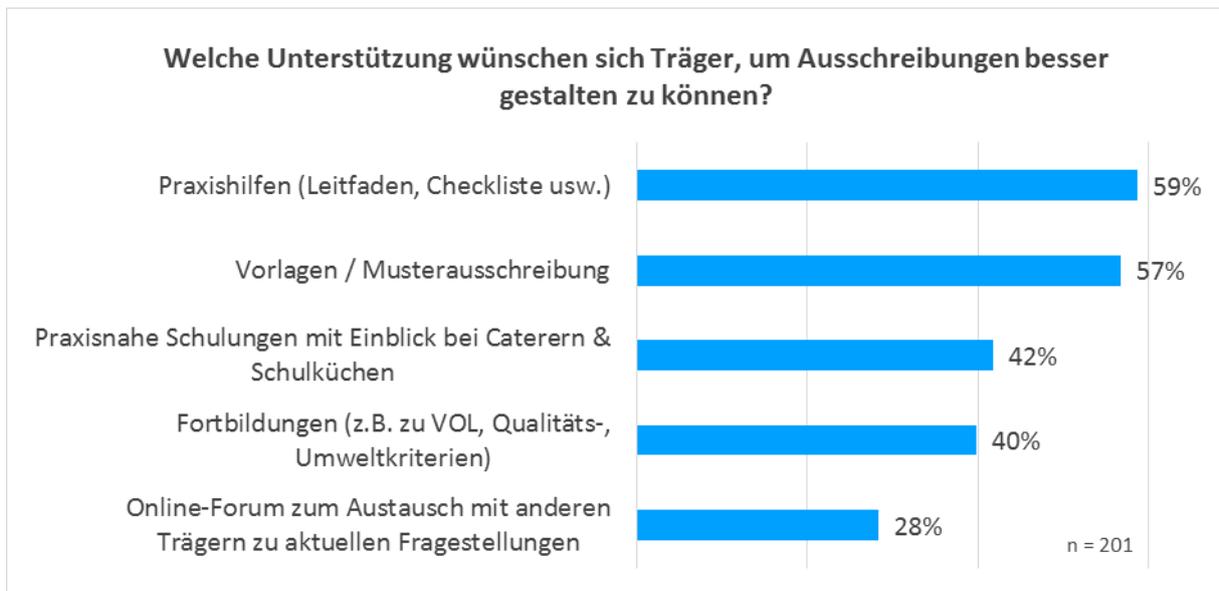


Abbildung 38: Unterstützungsbedarf für die Gestaltung von Ausschreibungen (Schulträger)

Auf die Frage, auf welche Unterstützung die Schulträger bereits jetzt zurückgreifen, geben 76 % der Befragten an, eigene und Ausschreibungsunterlagen anderer Kommunen als Grundlage für die neue Ausschreibung zu nutzen. Die Erfahrungen zeigen jedoch, dass eine korrekte Anwendung und Praktikabilität nur sichergestellt ist, wenn auch das notwendige Hintergrundwissen zu Ernährung, Schulverpflegung, Verpflegungssystemen, Cateringleistungen etc. bei den Ausschreibenden vorhanden ist. Etwas mehr als die Hälfte der Träger nutzt u.a. Schulungsangebote der Vernetzungsstellen Schulverpflegung der Länder.

Auch die Caterer wurden befragt, welche Hilfestellungen Schulträger ihrer Einschätzung nach für die Erstellung von Leistungsbeschreibungen bzw. Ausschreibungen benötigen. Etwa die Hälfte der Caterer gibt dazu an, dass praxisnahe Schulungen mit Einblicken bei Caterern und Küchen sowie die Kenntnisse des vorhandenen Verpflegungskonzeptes besonders wichtig wären.

Zudem wurden die Verpflegungsanbieter gefragt, welche Form des Austausches sie sich wünschen. Wie Abbildung 39 zeigt, werden insbesondere durch die Vernetzungsstellen Schulverpflegung organisierte Austauschformate als geeignet angesehen. Auch Einladungen zu Informationsveranstaltungen der Träger vor einer Ausschreibung sowie Besichtigungen der Küchen sind von der Hälfte der Caterer als Austauschformate erwünscht.

Zwar haben einige Auftraggeber Sorge, dass solche Kontakte im Vorfeld eines Beschaffungsverfahrens nicht zulässig sind, jedoch stellt das Vergaberecht seit 2016 ausdrücklich klar, dass im Vorfeld von Beschaffungen auch detaillierte Kontakte zwischen Auftraggebern und Bietern zulässig sind (§ 28 Abs. 1 VgV, § 20 Abs. 1 UVgO). Allerdings müssen bei diesen Kontakten die Grundsätze von Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung beachtet werden (§ 97 GWB, § 2 UVgO). Es muss eine Wettbewerbsverzerrung zu Gunsten eines einzelnen oder einiger einzelner Anbieter in der Vorbereitung der Vergabe ausgeschlossen werden (§ 124 Abs. 1 Nr. 6 GWB). Dies bedeutet aber nicht, dass in der Vorbereitung alle denkbaren Caterer beteiligt werden müssen. In der Regel reicht es, die drei relevantesten Unternehmen zu beteiligen. Es muss aber darauf geachtet werden, dass etwaige Informationsvorsprünge, die diese Unternehmen durch die Beteiligung im Vorfeld der Beschaffung erworben haben, durch geeignete Maßnahmen (z.B. verlängerte Angebotsfristen und umfangreiche Dokumentation) ausgeglichen werden (§ 124 Abs. 1 Nr. 6 GWB). Auch die Schulkonferenz, Elternbei-

rat bzw. -pflegschaft oder ein Verpflegungsausschuss können bei der Vorbereitung (z. B. bei der Bedarfsermittlung) des Beschaffungsprozesses einbezogen werden.

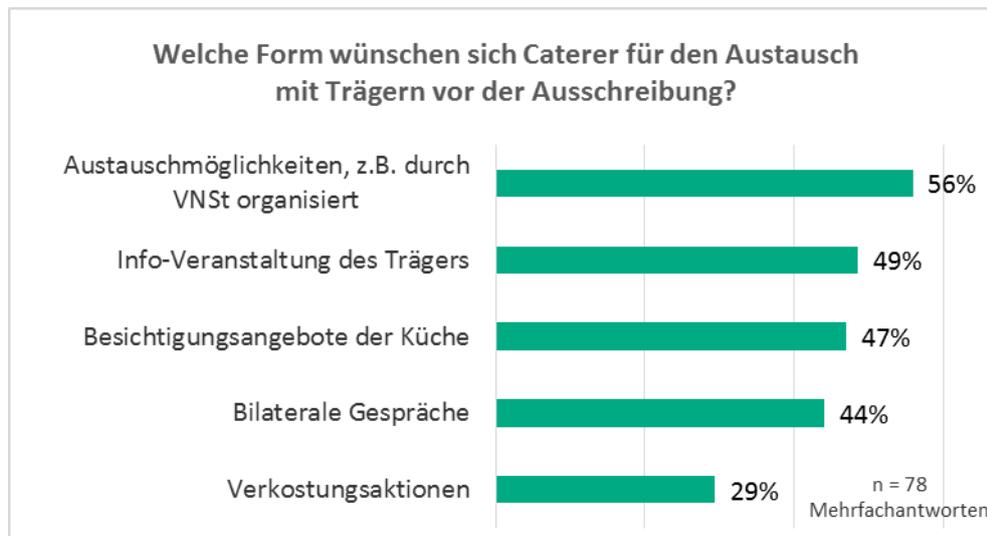


Abbildung 39: Gewünschte Formen des Austauschs (Caterer)

7. Zusammenfassung der Auswertung der Befragungen

Bei kommunalen Schulträgern fehlt es oftmals an Wissen und Fachkompetenz zur Verpflegung von Kindern und Jugendlichen sowie zu Lebensmitteln und Ernährung, was zu Problemen mit dem Leistungsverzeichnis führt. Fast 80 % der befragten Schulträger gaben an, dass auf Ausschreibungen nur wenige Angebote eingegangen seien. Ein Großteil der Beschaffenden beschäftigt sich maximal ein Viertel ihrer Arbeitszeit mit Schulverpflegung und es mangelt an personeller Kontinuität und Zeit. Dies beeinträchtigt auch die Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen.

Verpflegungsanbieter bemängeln eine zu geringe fachliche Fundierung und nicht praxisgerechte Anforderungen in den Ausschreibungen, in deren Folge sie Probleme haben, ein passendes Angebot zu formulieren. Die Anbieter kritisieren, der Vergabeprozess und die Unterlagen seien unübersichtlich, meist wenig verständlich und es gebe oft nur kurze Angebotsfristen. Immer wieder wurde der hohe Aufwand bemängelt, beispielsweise dass sehr lange Tabellen und viele Anlagen ausgefüllt werden müssen, und es keinen Raum für kreative Konzepte gibt.

Das niedrige Preisniveau ist das Hauptproblem für die Anbieter und auch ein Grund dafür, kein Angebot abzugeben. Insbesondere für kleine und mittlere Anbieter ist es bei steigenden Kosten (Lebensmittel, Lieferkosten etc.) schwierig, auf dem derzeitigen Preisniveau wirtschaftlich zu arbeiten. In ländlichen Regionen verschärfen lange Lieferwege und oft kleinere Schulen die Situation zusätzlich.

Für die Vermeidung von Speiseabfällen gibt es in Ausschreibungen vielversprechende Ansätze: So können im Leistungsverzeichnis z.B. Vorgaben zu Abfallmessungen, Portionsgrößen und Portionierungshilfen sowie zu Abfallquoten gemacht werden. Vor dem Hintergrund der Kostensituation sollten diese Maßnahmen mit Bedacht gewählt und der fachliche Austausch mit Anbietern im Vorfeld der Vergabe gesucht werden. Die Vermeidung von Lebensmittelabfällen ist als Zielsetzung in Ausschreibungen bei den Schulträgern allerdings noch nicht angekommen. Ein Viertel der Befragten konnte keine Angabe machen, ob Abfallvermeidung in irgendeiner Form in Ausschreibungen bisher berücksichtigt wird.

Bei den Caterern gaben fast 70 % an, Lebensmittelabfälle zu messen. Da diese Quote den Praxiserfahrungen widerspricht, wird vermutet, dass viele Caterer die Abfallerfassung durch ihren Entsorger mit Abfallmessungen und Ursachenanalysen gleichsetzen.

Interessant ist die Akzeptanz für Maßnahmen zur Abfallvermeidung (siehe auch Tabelle 5). Bei Caterern ist sie durchgängig höher als bei den Schulträgern. Die höchste Akzeptanz von beiden Seiten erfahren insbesondere einfache Maßnahmen wie regelmäßige Schülerbefragungen oder das Einführen von Rückmeldesystemen zur Beliebtheit der Gerichte sowie Mitarbeiterschulungen zu Vermeidung von Lebensmittelabfällen.

LEGENDE	Akzeptanz
	hoch
	mittel
	gering

Tabelle 5: Akzeptanz für Maßnahmen gegen Lebensmittelabfälle in Ausschreibungen

Akzeptanz für die Aufnahme von Maßnahmen gegen Lebensmittelabfälle in Ausschreibungen (von Trägern) und Angeboten (von Caterern)		
Maßnahmen	Träger	Caterer
Regelmäßige Schülerbefragung zur Qualität und Quantität der Speisen		
Einführung eines Rückmeldesystem für (un)beliebte Gerichte		
Mitarbeiterschulung zur Vermeidung von LMA		
Konzept zur Reduzierung von LMA		
Vorstellung Küchenteam Küchenbesichtigung für Schüler		
Dokumentation von LMA, zur Vorlage beim Träger mit Optimierungsvorschlägen		
Grundsatz: Ziel der Vermeidung von LMA aufnehmen		
Jährliche Abfallmessung (große Caterer max.5 Küchen)		

8. Handlungsfelder und Empfehlungen

8.1 Beschaffungskultur für eine abfallarme, nachhaltige Schulverpflegung

Die öffentliche Hand kann Vorreiter für die Gesellschaft sein. Auf Gemeindeebene kann gerade eine abfallarme, nachhaltige Verpflegung in den kommunalen Einrichtungen eine Strategie sein, die stark in die Öffentlichkeit wirkt. Denn Kommunen verfügen über eine große Nachfragemacht bei Verpflegungsdienstleistungen - hierzu gehört auch die Schulverpflegung. Auf kommunaler Ebene mangelt es jedoch häufig an konkreten Zielen und verbindlichen Vorgaben der Gemeinderäte für eine nachhaltige Beschaffung. Die Studie „Kommunale Beschaffung im Umbruch“ kommt zu dem Schluss, dass die Beschaffung der Kommunen noch sehr stark von der Erfüllung einer internen Dienstleistung geprägt ist. Nur sehr wenige sehen Beschaffung als Innovationstreiber, der zur Erreichung strategischer Ziele der Kommune beiträgt.⁶² Die Beschaffenden sorgen v.a. dafür, dass die Ausschreibung formaljuristisch korrekt und zeitgerecht vollzogen wird. Damit liegt der Fokus vor allem auf der Abwicklung von Einkäufen. Doch diese Rolle der Beschaffung sollte neu gestaltet werden. Für die Schulverpflegung ist ein strategisches Management, Partnerschaft und qualitative Weiterentwicklung der bestehenden Verpflegung gefragt. Dann kann die Beschaffung vom reinen Verpflegungsauftrag zu einer abfallarmen, nachhaltigen und gesunden Schulverpflegung weiterentwickelt werden.

Die Zielsetzung einer nachhaltigen, öffentlichen Beschaffung findet sich in verschiedenen nationalen Programmen, z.B. im Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit, im Ressourceneffizienzprogramm (ProgRes II) oder im Nationalen Programm für nachhaltigen Konsum. Diese Ziele hat die Bundesregierung für die Verwaltungen im Rahmen der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie erarbeitet, sie sollten von den Ländern und Kommunen aufgegriffen werden. Es gilt nun, die Potenziale der Beschaffung für eine nachhaltige Entwicklung der Kommunen zu erkennen und zu nutzen: Durch konkrete Beschlüsse in Stadt- und Gemeinderäten können verbindliche Ziele und Vorgaben für eine abfallarme, nachhaltige Verpflegung festgelegt werden.

Die Kommune hat das Leistungsbestimmungsrecht, d.h. es gilt der Grundsatz, das Vergaberecht bestimmt nicht was, sondern wie (nach welchen Regeln) eingekauft wird. Um eine Beschaffung abfallarmer, nachhaltiger Schulverpflegung zu ermöglichen, sind in vielen Gemeinden strukturelle Anpassungen und ein Verständnis für Nachhaltigkeit im Beschaffungswesen notwendig. Eine abfallarme, nachhaltige Schulverpflegung ist nicht nur eine Aufgabe der Beschaffenden in Zentral- und Fachverwaltung, sondern sollte Chefsache sein, sowohl im Rat als auch in den Schulverwaltungen und -ämtern. Ratsbeschlüsse und konkrete Dienstanweisungen zur Beschaffung einer abfallarmen, nachhaltigen Schulverpflegung geben den Mitarbeitern eine sichere rechtliche Grundlage und setzen gleichzeitig ein sichtbares Signal für die Öffentlichkeit.

Aber Ratsbeschlüsse sind nur der Startpunkt für eine nachhaltige Beschaffung, damit sind Ausschreibungen, Vertragsgestaltung und der Verpflegungsalltag nicht automatisch umgestellt. Konsequenterweise ziehen Ratsbeschlüsse für eine abfallärmere, nachhaltigere Verpflegung fast immer einen höheren Aufwand für die Beschaffung und höhere Kosten für die „neuen Qualitäten“ der Verpflegung nach sich. Bisher gibt es nur in relativ wenigen Kommunen Ratsbeschlüsse, die sich bis in die Küchen, bei den Caterern, in den Mensen und auf den Tellern der Gäste auswirken. Es gibt akuten Nachholbedarf in den Kommunen, denn es fehlt an Beratung, Schulungen und Fortbildungsangeboten sowie an Zielvorgaben, Kennzahlen und praxisgerechten Hilfsmitteln für eine abfallarme, nach-

⁶² Vgl. IÖS 2013

haltige Schulverpflegung in der Beschaffung. Dieses Ziel kann erreicht werden, wenn die eingeübten Beschaffungsroutinen verlassen werden und die zuständigen, meist fachfremden Mitarbeiter sensibilisiert, informiert und geschult werden. In Zeiten der Digitalisierung sind neue Unterstützungs- und Austauschformate für die Beschaffenden in den Kommunen denkbar, wie etwa ein zentraler Beschaffungskatalog mit Verpflegungsanbietern und möglichst konkreten Menüplänen und Speisen- und Qualitätsbeschreibungen sowie weiteren Hilfestellungen bei der Ausschreibung von Schulverpflegung (z.B. KErn-Leitfaden⁶³), die mit Kriterien hinterlegt sind. Auch kommunale Verpflegungsbeauftragte können mit fachlicher Expertise die Weiterentwicklung von Verpflegung in kommunale Einrichtungen unterstützen.

Gute Beispiele für eine abfallarme, nachhaltige Verpflegung

Kantine Zukunft Berlin: Mit weniger Abfällen und mehr Bio zur nachhaltigen Verpflegung

3,2 Mio. Euro hat der Berliner Senat für den Aufbau eines Ernährungszentrums bis zum Jahr 2021 zur Verfügung gestellt. Nach dem Vorbild des Kopenhagener „House of Food“ entsteht ein Zentrum für Gemeinschaftsverpflegung unter den Namen „Kantine Zukunft Berlin“⁶⁴ in dem Küchenpersonal fortgebildet wird.⁶⁵

Københavns Madhus (Kopenhagens Ernährungshaus): Wandel in „Köpfen und Töpfen“

In Kopenhagen konnte seit 2007 der Bioanteil der Verpflegung erhöht werden: 60 % in 2009, 75 % in 2011 und liegt seit dem Jahr 2015 bei etwa 90 %. Diese Umstellung wurde mehrheitlich kostenneutral ohne Steigerung der Wareneinsatzkosten umgesetzt, durch eine konsequente Umstellung von Fertig- und Halbfertigprodukte auf Frischküche, die Fortbildung von mehreren hundert Küchenteams sowie die Verringerung des Fleischeinsatzes und eine konsequente Vermeidung von Lebensmittelabfällen.⁶⁶ Je nachdem, wie viel ökologische Lebensmittel eingesetzt werden, wird für 30 bis 60, 60 bis 90 und 90 bis 100 % ein Logo nach erfolgreicher, kostenloser Zertifizierung vergeben. Das ebenfalls kostenfreie Logo gibt es in Bronze, Silber und Gold; wer das goldene Zeichen trägt, darf sich Biorestaurant oder Biokantine nennen und gleichzeitig das nationale, rote Ökosiegel aushängen.⁶⁷

Mit einem vergleichbaren Konzept sollen nun alle öffentliche Einrichtungen in Berlin auf mehr frische Zutaten und weniger Convenience, auf Bio und Regional umstellen. Ziel ist u. a. eine Anhebung des Bioanteils am Gesamtwareneinsatz auf 60 %. Ein großes Ziel, denn in den Grundschulen werden ca. 110.000 Grundschüler, in Hochschulen ca. 35.000 Studierende und in Justizvollzugsanstalten 3.600 Insassen verpflegt. Hinzu kommt die Betriebsverpflegung in Behörden und landeseigenen Betrieben. Und das bei einer sehr diversen Küchen- und Verpflegungslandschaft in Berlin⁶⁸. Eine Versorgung mit deutlich mehr bio-regionalen Lebensmitteln erfordert auch ein entsprechendes Angebot und Liefersicherheit aus der Region Berlin-Brandenburg. Erste Erfahrungen konnten mit der Regionalwoche 2018 gesammelt werden. Eine Woche wurden in 275 Berliner Schulen Mahlzeiten aus bio-regionalen Produkten angeboten. Es zeigte sich beispielsweise ein Engpass bei küchenfertigen, biozertifizierten Kartoffeln, da es in Brandenburg keinen entsprechenden Kartoffelschälbetrieb gab.

⁶³ Siehe KErn 2019

⁶⁴ Vgl. auch: <https://speiseraeume.de/kantine-zukunft-berlin-startet/>

⁶⁵ Vgl. Berliner Senatsverwaltung 2019

⁶⁶ Vgl. Krämer & Roehl 2018

⁶⁷ Vgl. The Copenhagen House of Food 2017

⁶⁸ Die Hochschulmensen sind zum größten Teil biozertifiziert und haben zur Hälfte vegan-vegetarische Gerichte im Angebot. Die Küchen der Justizvollzugsanstalten haben einen Convenience-Anteil von 75 %. Und ein großer Teil der öffentlichen Verpflegung ist an Verpflegungsanbieter vergeben.

Berliner Schulessen

In Berlin mussten die Eltern bisher im Monat 37 Euro für das Schulessen bezahlen. Dies entspricht rund 70 % der tatsächlichen Kosten. Den Rest übernahm das Land Berlin. Seit dem Schuljahr 2019/2020 ist das Schulessen in Berlin bis zur sechsten Jahrgangsstufe kostenfrei. Fünf Monate nach dem Start des kostenlosen Mittagangebotes stieg die Zahl der Schüler beim Mittag um 20 bis 50 %, die Zahl der Mittagessen ist damit von 120.000 Essen auf 170.000 Essen pro Tag gestiegen. Damit sind neue Herausforderungen entstanden, da viele Schulen ein Raumproblem haben und nicht alle über eine Mensa verfügen.⁶⁹

Das Ausschreibungskonzept für die Berliner Grundschulverpflegung sah 2015 vier Bewertungskriterien vor: Sensorische Qualität bei der Testverkostung (50 %), Schulisches Umsetzungskonzept des Caterers (25 %), Warmhaltezeiten (15 %) und Bio-Anteil (10 %). Je mehr Qualität der Caterer für den vorgegebenen Festpreis (Grundschulen 3,25 € / Sekundarschulen 3,40 €.) bietet, desto mehr Punkte erhält er bei der Bewertung. Der Caterer mit der höchsten Punktzahl erhält den Zuschlag. Die Angaben des Caterers zu den Bewertungskriterien werden Vertragsbestandteil und sind in der Vertragslaufzeit einzuhalten.

Ausschreibungskriterien mit hohem Vorbildcharakter

Seit Jahresbeginn 2020 wird in Berlin das Schulessen an vielen Grundschulen und Oberschulen zum 01.08.2020 rund 160.000 Essen täglich ausgeschrieben. An den Grundschulen gilt dann ein neuer Brutto-Festpreis von 4,09 € bei dem Getreide, Getreideprodukte und Kartoffeln und deren Erzeugnisse zu 100 % aus ökologischen Landbau stammen müssen. Ab 01.08.2021 gilt ein Bruttopreis von 4,36 € dann müssen zusätzlich auch Obst und Obsterzeugnisse sowie Milch und Milchprodukte einschließlich Käse zu 100 % aus ökologischen Landbau stammen.⁷⁰ Damit steigt der Bioanteil zunächst auf 30 % und ab 2021 auf 50 %. Weitere Nachhaltigkeitskriterien, die mit in die Leistungsbeschreibung aufgenommen wurden:

- Reis (ausgenommen Rundkornreis), Bananen und Ananas müssen aus fairem Handel stammen (unter Einhaltung im Leistungsverzeichnis aufgeführter Kriterien)
- Seefisch darf ausschließlich aus nicht überfischten Beständen stammen, d.h. muss z.B. die Kennzeichnungen „Marine Stewardship Councils (MSC)“, „Aquaculture Stewardship Councils (ASC)“ oder Biozertifizierungen wie das Siegel „Wildfisch“ von Naturland tragen
- Kokosfett, Palmöl und Palmkernöl sowie tierische Schmalze dürfen nicht verwendet werden
- Geschmacksverstärker, künstliche Farbstoffe, Süßstoffe und Zuckeralkohole dürfen nicht enthalten sein
- Gentechnisch veränderte Lebensmittel dürfen nicht enthalten sein
- Als Getränk ist nur Trinkwasser erlaubt, sofern vorhanden über Trinkwasserspender
- Bei der Speisenplanung sind saisonale Aspekte zu berücksichtigen (nach dem Saisonkalender sind im jeweiligen Angebotsmonat die Gemüse- und Obstsorten zu bevorzugen, die als "Monat mit großem Angebot aus heimischem Anbau" gekennzeichnet sind)
- Es müssen geeignete Messinstrumente zur Bestimmung der vorgesehenen Portionsgrößen (z. B. Waage, passende Kellen und/oder Anlegebesteck) zur Verfügung stehen und benutzt werden

⁶⁹ Vgl. Berliner Morgenpost 2020

⁷⁰ Vgl. Offenes Verfahren Schulmittagessen Treptow-Köpenick von Berlin, AktZ.: TK 17022020-1200 Anlage 3 Leistungsbeschreibung S. 1, S.6, S. 15, S. 17

- Außerdem gibt es die Selbstverpflichtung einer Person zur jährlichen zertifizierten Fortbildung mit dem Schwerpunkt „vegetarisch kochen“. Hierzu werden Punkte zum Zuschlagskriterium vergeben.

Mit einem neuen Vergütungsmodell auf Basis eines Chipsystems soll eine portionsgenaue Abrechnung der abgeholten Mahlzeit erfolgen. Hintergrund ist, dass künftig weniger Speisen im Abfall entsorgt werden sollen. Dieses System steht in der Kritik, weil Caterer allein das finanzielle Risiko tragen, wenn Mittagessen von Schülern nicht abgeholt werden. Ob überhaupt mehr Speisen seit August 2019 entsorgt werden, als das Schulessen bis zur sechsten Jahrgangsstufen kostenfrei gestellt wurde, wurde jedoch nicht untersucht. Die Caterer widersprechen und wollen prüfen, ob so ein Vergütungsmodell rechtlich zulässig ist (Zils 2020).

Hamburg: Leitfaden für die umweltverträgliche Beschaffung

Hamburg hat in seinem Leitfaden für die umweltverträgliche Beschaffung⁷¹ Kriterien für die Leistungsbeschreibung von Verpflegungsdienstleistungen bzw. Catering definiert. Als Vorgaben sollen saisonale Rohwaren sowie frische Zutaten bevorzugt berücksichtigt werden. Salat, Kräuter, Gemüse und Obst gemäß der Saison machen mindestens 20 % des geldwerten Anteils auf den Gesamteinsatz aus. Es dürfen keine gentechnisch veränderten Lebensmittel beschafft werden. Fisch und andere Meeresprodukte müssen den Anforderungen des Marine Stewardship Council (MSC), Aquaculture Stewardship Council (ASC) oder dem EU-Bio-Zeichen entsprechen. 10 % des geldwerten Gesamtwareneinsatzes muss nach der EU-Bio-Verordnung (EG) Nr. 834/2007 eingekauft werden. Je höher der Bioanteil desto mehr Punkte können erreicht werden; bei 100 % Bioqualität sind es 30 Punkte. Stehen täglich drei oder mehr Menus zur Auswahl, werden maximal zwei Fleischgerichte angeboten. Mindestens ein Menü muss vegetarisch sein. Wird nur ein Menü pro Tag angeboten, stehen wöchentlich maximal vier fleischhaltige Menus auf dem Speisenplan, um den Fleischkonsum zu reduzieren. Der Caterer verpflichtet sich, die zu entsorgenden Lebensmittelabfälle so gering wie möglich zu halten, dazu eine Dokumentation der Nassmüllmenge zu führen und diese kontinuierlich zu verringern. Die Abfalldokumentation ist regelmäßig mit Optimierungsvorschlägen dem Auftraggeber un- aufgefördert vorzulegen.

Biostädte und Fair Trade Towns

Die Biostädte zeigen, wie Bio systematisch in die Verpflegung eingeführt werden kann: In Bremen sollen Kitas und Schulen zukünftig zu 100 % Bioverpflegung anbieten, die Biostadt München⁷² und die Biometropole Nürnberg⁷³ peilen ebenfalls hohe Bioquoten in der Gemeinschaftsverpflegung an.⁷⁴ Kommunen mit Fair Trade Towns und Fair Trade Schulen haben bereits in besonderer Weise die Beschaffung von fairen Produkten praktiziert und befinden sich bereits auf dem Weg zur einer nachhaltigen Beschaffung, die auch für die Schulverpflegung genutzt werden.

⁷¹ Vgl. Behörde für Umwelt und Energie 2019

⁷² Das Projekt „Bio für Kinder“ von Tollwood und dem Referat für Gesundheit und Umwelt der Stadt München. „Bio für Kinder“ unterstützt Einrichtungen bei der Umstellung auf 100 % Bio. Für gesundes Bio-Essen in den Kindertageseinrichtungen und Schulen in München und über die Stadtgrenzen hinaus.

⁷³ Die Stadt Nürnberg hat sich zum Ziel gesetzt bis 2020 den Anteil von Bio-Lebensmittel weiter auszuweiten. Die BioMetropole fördert dabei besonders regionale, saisonale und faire Produkte in Bio-Qualität und baut die regionale Wertschöpfung aus: 75 % Bio-Anteil in den städtischen Kitas; 50 % Bio-Anteil in Schulen, bei Empfängen des Oberbürgermeisters und bei Wochen-Märkten; 25 % Bio-Anteil bei allen städtischen Einrichtungen, Veranstaltungen, Spezial-Märkten und Beteiligungen und 20 % Anteil ökologische Landwirtschaft.

⁷⁴ Vgl. Homepage der Biostädte: www.biostaedte.de

8.2 Finanzierung, Preise und Markt für eine zukunftsfähige Schulverpflegung

Der Markt für Schulverpflegung wächst (+14 % Umsatz in 2018) und wird in den nächsten Jahren weiterwachsen, wenn der gesetzliche Anspruch auf Ganztagsplätze im Grundschulbereich kommt, benötigen rund 15.000 Grundschulen (ca. eine Mio. Schüler) eine Mittagsverpflegung (BMFSFJ 2019). Anstatt um die beste Qualität und Attraktivität beim Schulessen zu konkurrieren, herrscht ein harter Preiswettbewerb. Ein Grund ist, dass im Preis für das Mittagessen nicht nur die Kosten für die Lebensmittel und Essensproduktion enthalten sind. Hinzu kommt, dass viele Caterer auch die Speisereste abholen und entsorgen und häufig Bestell- und Abrechnungssysteme anbieten müssen. Wenn das Personal für die Essensausgabe in der Schule vom Caterer gestellt wird, muss anstatt mit 7 % mit der höheren Mehrwertsteuer von 19 % kalkuliert werden.

2005 lag der durchschnittliche Essenspreis in Ganztagschulen bei ca. 2,30 Euro.⁷⁵ In der Studie zur Qualität der Schulverpflegung in Deutschland (2015) wurde ein Durchschnittspreis von 2,94 Euro ermittelt.⁷⁶ 2019 errechnete die DGE in der KuPS-Studie einen Durchschnittspreis von 3,43 Euro.⁷⁷ Auf den ersten Blick scheint das eine positive Entwicklung zu sein. Doch neben den Kosten für die Entsorgung der Speisereste, der Bestell- und Abrechnungssysteme und dem Personal vor Ort, führen stark steigende Strompreise und Lieferkosten sowie ein dynamischer Mindestlohn zu stark steigenden Kosten und das bei einem insgesamt (zu) niedrigen Preisniveau. Mangelnde Wirtschaftlichkeit ist seit Jahren ein aktuelles und viel diskutiertes Thema. In der Fachpresse wird immer wieder davon berichtet, dass Caterer aufgeben oder Schulen aufgrund zu geringer Abnahmemengen nicht mehr beliefern und ihre Geschäftstätigkeit auf andere Bereiche der Gemeinschaftsverpflegung fokussieren. Das Mittagessen in Schulen ist vom Kostendruck geprägt, was sich am Ende auch im Wareneinsatz niederschlägt, so dass qualitativ hochwertige Lebensmittel eher wenig eingesetzt werden, was sich negativ auf die Qualität des Mittagessens und damit auf die Akzeptanz der Schüler auswirken kann.

Die Folgen sind auch in den Befragungen deutlich geworden: Ein Großteil der Schulträger befürchtet bei Ausschreibungen zu wenig Angebote zu bekommen und in bestimmten Regionen wird heute schon ein Mangel an Anbietern beklagt. Geht diese Entwicklung weiter, ist abzusehen, dass sich noch mehr, v.a. kleine und mittlere Anbieter und Caterer in ländlichen Regionen aus der Schulverpflegung verabschieden. Es stellt sich daher die Frage, wie kleine Cateringunternehmen unterstützt werden können, um auch an großen Ausschreibungen teilzunehmen. Eine Möglichkeit ist, Ausschreibungen in Lose nach Schulstandorten zu unterteilen, also nicht alle Schulen einer Kommune oder Kreises in einen Auftrag zu bündeln. Auch im Vergaberecht ist bestimmt, dass die Interessen kleiner und mittelständischer Unternehmen zu berücksichtigen sind, indem große Auftragsvolumina so aufgeteilt werden, dass sie von mehreren mittelständischen Unternehmen ausgeführt werden können (§ 94 Abs. 4 GWB, § 30 VgV, § 22 UVgO).⁷⁸ Dies ist empfehlenswert, da kleine und mittelständische Unternehmen und Neugründer sonst kaum Aussicht auf Erfolg haben. Zudem bietet die Aufteilung in Lose auch die Chance mit neuen Verpflegungsformen (z.B. Kombinationsverpflegung)⁷⁹ zu experimentieren. Da

⁷⁵ Vgl. ZMP/CMA 2005

⁷⁶ Vgl. Arens-Azevedo et al. 2015, S. 25

⁷⁷ Vgl. Tecklenburg 2019b S. 10; Bei den meisten Anbietern erfolgt eine Staffelung des Abgabepreises nach Alter der Schülerinnen und Schüler. Der Abgabepreis liegt zwischen 1,20 € und 6,60 € und beträgt im Durchschnitt 3,43 Euro (Median 3,50 Euro).

⁷⁸ Beispiele zur Loseaufteilung: Siehe KErn 2019, S. 7f.

⁷⁹ Bei Kombinationsverpflegung wird ein Teil der Essen-Komponenten durch den Caterer geliefert, andere Teile (z.B. Salate) werden Vor-Ort frisch zubereitet. Dabei kann es sich anbieten, die Kinder und Jugendlichen einzubinden - was wiederum ein wertvoller Beitrag zu Ernährungserziehung ist.

große Auftrags- bzw. Losgrößen jedoch weniger Aufwand für die Vergabestellen bedeuten, muss in vielen Kommunen die Bereitschaft bestehen, den Mehraufwand zu tragen sowie entsprechende Kenntnisse geschaffen werden. Ziel sollte es sein, einen funktionierenden und vielseitigen Anbietermarkt zu erhalten.

Wenn der Auftraggeber befürchtet, dass auch bei der Aufteilung in Lose auf alle Lose immer nur die gleichen großen Caterer anbieten, kann er auch die Lose limitieren, d.h. ein Unternehmen erhält z.B. maximal den Zuschlag auf ein Los. So kann auch ein lebendiger und vielseitiger Anbietermarkt bei den Caterern gefördert werden. Vor dem Hintergrund der o. g. Probleme ist eine Weiterentwicklung der Mittagsverpflegung in vielen Schulen wenig realistisch. Denn zusätzliche Anforderungen an Qualität, Attraktivität und Nachhaltigkeit der Schulverpflegung sind auf dieser Basis von den meisten Verpflegungsanbietern kaum umzusetzen. Bleibt die Frage, wie viel ist unserer Gesellschaft eine attraktive, nachhaltige Schulverpflegung wert? Sicherlich kann man ausgiebig über eine Anhebung der Essenpreise diskutieren. Die Bereitschaft vieler Eltern mehr Geld für das Mittagessen auszugeben, ist trotz hoher Ansprüche kaum vorhanden. Eine Preisanhebung für das Mittagessen würde wohl eher die Nachfrage verringern, weil Essensangebote im Schulumfeld oder im Schulkiosk oft in direkter Konkurrenz stehen⁸⁰. An vielen weiterführenden Schulen braucht es jedoch nicht weniger, sondern mehr Schüler beim Mittagessen, denn geringe Teilnehmerzahlen stellen schnell die Wirtschaftlichkeit (hohe Fixkosten) des Essensangebots in Frage. Möglicherweise kann die Bereitschaft der Eltern für einen höheren Beitrag zum Schulesen hergestellt werden, wenn mit einer geeigneten Kommunikation deutlich wird, wofür genau ein höherer Preis zu zahlen ist.

Gut gemeinte Appelle an die Schulträger, ihre Gestaltungsmöglichkeiten für eine gesunde, nachhaltige Schulverpflegung wahrzunehmen, können kaum auf fruchtbaren Boden treffen, wenn für diese zusätzlichen Anforderungen das Budget und Fachpersonal nicht vorhanden ist oder die Finanzlage der Kommune den Gestaltungsmöglichkeiten Grenzen setzt. Es darf auch nicht übersehen werden, dass die Kommunen schon heute hohes personelles und finanzielles Engagement für die Schulverpflegung leisten. So wurde in der KuPS-Studie⁸¹ berechnet, dass Schulträger je nach Bewirtschaftungssystem zwischen 8.000 Euro und 12.000 Euro pro Jahr und Schule für Qualitätsmanagement und Kommunikation, Beschaffung und Vergabe (ggf. auch Bestellung und Abrechnung) der Mahlzeiten, Administration, Personal sowie Wartung und Instandhaltung für den Bereich der Schulverpflegung investieren. Zuschüsse zum Mittagessen sind darin noch nicht enthalten. Zumindest etwas mehr als ein Viertel der Kommunen (ca. 27 %) geben einen Zuschuss zum Mittagessen.⁸² Mensen von staatlichen Hochschulen und Behördenkantinen erhalten dagegen deutlich häufiger finanzielle Unterstützung. In der Summe ergibt sich aus den bundesweiten Gemeinden eine finanzielle Unterstützung von bis zu 1,2 Milliarden Euro pro Jahr für die Schulverpflegung.⁸³ Die Möglichkeiten der Gemeinden, Schulverpflegung in Richtung mehr Attraktivität, Qualität und Nachhaltigkeit weiter zu entwickeln sind daher sehr begrenzt.

Maßnahmen für eine gute Schulverpflegung

Es reicht nicht allein, wenn Bund und Länder den Ganztagsausbau forcieren und die Verpflegungsverantwortung und Kosten am Ende den Kommunen allein überlassen. Immerhin verlagert sich ein

⁸⁰ Die Angebote im Schulkiosk und Schulumfeld entsprechen oft nicht den ernährungsphysiologischen Anforderungen für eine gesunde Verpflegung.

⁸¹ Vgl. Tecklenburg 2019b, S. 46

⁸² Vgl. Arens-Azevedo et al. 2015

⁸³ Vgl. Tecklenburg 2019a, S.5

erheblicher Teil der Ernährungsverantwortung aus den privaten Haushalten, also von den Eltern in staatliche Einrichtungen (Kitas, Schulen, Hochschulen). Deshalb sind Bund und Länder in der Pflicht, im Sinne staatlicher Daseinsvorsorge, eine Weiterentwicklung der Verpflegung einzuleiten und die Finanzierung zu unterstützen. Hier gibt es zwei intensiv diskutierte Ansätze: Die Festsetzung eines einheitlichen Mehrwertsteuersatzes für die Schulverpflegung auf 7 %. Und eine Unterstützung der Schulverpflegung durch eine Bezuschussung durch Bund und Länder.

Die Absenkung der Mehrwertsteuer für das Mittagessen an Schulen ist eine Maßnahme, die zügig politisch umgesetzt werden könnte⁸⁴. Denn es ist nicht nachvollziehbar, warum auf eine Schulmahlzeit Mehrwertsteuer von 19 % anfällt, aber für Tiernahrung und Schnittblumen nur 7 % gelten. Für eine Änderung des Umsatzsteuergesetzes liegt die Hoheit beim Bund (Artikel 76 Abs. 1 Grundgesetz). Dieser könnte mit Zustimmung des Bundesrates eine Änderung des Steuergesetzes beschließen. Die Kommunen können nur indirekt mitwirken, in dem sie sich z. B. über den Deutschen Städtetag für eine entsprechende Änderung einsetzen.

Preisgestaltung und qualitative Weiterentwicklung des Schulessens lassen sich nicht allein auf kommunaler Ebene lösen. Die Kommunen geben für die Schulverpflegung jährlich ca. 1,2 Mrd. Euro aus. Die aktuelle Diskussion über den Rechtsanspruch auf Ganztagsplätze sollte daher auch die Finanzierung für das Mittagessen aufnehmen. Immerhin müssen dann ab 2025 bis zu einer Million Schüler zusätzlich mit Mittagessen versorgt werden (BMFSFJ 2019). Eine gemeinsame Initiative von Bund und Ländern für eine gute Schulverpflegung - ähnlich wie beim Digitalpakt - ist daher notwendig, mit dem sie sich an der Weiterentwicklung des Schulessens hin zu einer attraktiven, nachhaltigen und gesunden Schulverpflegung beteiligen⁸⁵.

Während die Kommunen bereits die Kosten für Bau, Betrieb und Ausstattung für die Schulumensen und Ausschreibungen für das Mittagessen übernehmen, sollten Bund und Länder sich zumindest an den Kosten für das Mittagessen spürbar beteiligen. Damit wird es möglich, bundesweit einheitliche Vorgaben für die Qualität des Schulessens zu machen. Denn wer das Essen zahlt, kann auch die Qualität und Regeln festlegen. So kann der DGE-Qualitätsstandard für die Schulverpflegung nicht nur in Berlin, Hamburg und Saarland gelten, sondern bundesweit eingeführt werden. Weitere Kriterien, wie z. B. eine Bioquote und mehr klimafreundlichen Gerichte könnten dann nach und nach in die Speisepläne umgesetzt werden. Natürlich muss die Einhaltung der Kriterien für die Schulverpflegung überprüft werden. Kommunale Kontrollstellen sollten Qualitätsstandard und Nachhaltigkeitskriterien nach dem Vorbild Berlins überprüfen.

⁸⁴ Weitere Informationen zum Catering und Abgabe von Speisen an Imbissständen und in Schulen zu finden unter: <https://www.hk24.de/produktmarken/beratung-service/recht-und-steuern/steuerrecht/umsatzsteuer-mehrwertsteuer/umsatzsteuer-mehrwertsteuer-national/grundsatzliches-allgemeines/catering-abgabe-speisen-imbisstaende-schule-1167748> (zuletzt geprüft am 05.01.2020)

⁸⁵ Wenn pro Schüler und Verpflegungstag fünf Euro für die Verpflegung aufgewendet würde, entstehen für die ca. 3,2 Mio. Schüler an allgemeinbildenden Schulen mit Ganztagsangebot Kosten zwischen 2,5 und 2,8 Mrd. Euro im Jahr (vgl. auch Deutscher Bundestag 2016). Zum Vergleich: Das Baukindergeld kostet inzwischen jährlich rund 4 Mrd. Euro und kann i.d.R. nur von besser verdienenden Eltern in Anspruch genommen werden.

8.3 Kompetenzbildung und Weiterentwicklung von Schulverpflegung

8.3.1 Beschaffende: Kompetenzen bilden und Unterstützung schaffen

In einer Befragung von hundert Schulträgern in NRW wurde der Handlungsbedarf an den Ganztagschulen für insgesamt 19 Bereiche abgefragt. Der Bereich „Mittagessen bzw. Verpflegungssysteme“ lag in der Priorität auf den letzten Plätzen.⁸⁶ Offensichtlich sind für die Schulträger v.a. die pädagogischen Belange sehr wichtig, während eine gute Schulverpflegung für die Träger eher ein Randthema ist. Offensichtlich bedarf es einer Sensibilisierung der Schulträger für eine gute Schulverpflegung an Ganztagschulen. Hinzu kommt, dass bei den Schulträgern und Beschaffungsstellen die notwendigen Fachkenntnisse zur Ernährung und im besonderem zur Schulverpflegung meist fehlen. Es mangelt in vielen Kommunen an Personal im Bereich der Beschaffung (von Schulverpflegung) und damit auch an Zeit, um ein Leistungsverzeichnis frühzeitig mit den Schulgemeinden vorzubereiten. Hierzu gehört mindestens, die Wünsche der Schulgemeinde zu ermitteln, den (über)regionalen Cateringmarkt zu analysieren und damit die realistischen Anforderungen und Kriterien einer Ausschreibung am Markt bereits im Vorfeld zu ermitteln und an die Schulgemeinde zurück zu spiegeln. Diese Abstimmung ist eine hochkommunikative Aufgabe mit vielen Akteuren. Aus Zeitmangel werden jedoch oft nur Fragebögen verschickt oder Telefonate mit Vertretern der Schulen geführt. Viele Schulgemeinden fühlen sich wenig gehört, da es häufig keine persönlichen Gespräche gibt⁸⁷. In den Verwaltungen gibt es meist wenig personelle Kontinuität und damit auch kaum Chancen, das fehlende Fachwissen über Fortbildungen anzueignen und Sicherheit in den komplexen Ausschreibungsprozessen zu erlangen.

Bereits die heutige „Standard“-Beschaffung von Schulverpflegung überfordert viele Gemeinden. Die Vorbereitung und das Ausschreibungsverfahren sind fachlich anspruchsvolle Aufgaben und können in den Kommunen nicht nebenbei organisiert werden. Zahlreiche Caterer attestieren eine zu geringe Praxisrelevanz der Ausschreibungen oder Unkenntnis der Gegebenheiten in den Schulen. Hier sollten die Verbesserungen ansetzen und eine Professionalisierung des Schulverpflegungsmanagements zum Ziel haben. Denn mit „neuen“ Anforderungen an Verpflegung hinsichtlich Abfallvermeidung, Klimaschutz, Gesundheit, Qualität und Nachhaltigkeit kommen neue Probleme auf die kommunalen Verwaltungen zu. Zu diesen Themen besteht ein hoher Fortbildungsbedarf, um Nachhaltigkeitskriterien für die Schulverpflegung rechtssicher zu beurteilen.

Die Befragung der Schulträger hat gezeigt: der Wunsch nach klassischem Unterstützungsmaterial dominiert eindeutig. Obwohl es viele Hilfsmittel, Leitfäden und Ausschreibungsgeneratoren gibt, sind diese häufig nicht bekannt. Juristisch abgesicherte Vorlagen und Textbausteine für Ausschreibungen⁸⁸ sind vorhanden, jedoch nicht immer für die Beschaffenden geeignet, da diese ein Mindestmaß an Ernährungskompetenz zur Schulverpflegung und eine Einschätzung der Anbieterregion und -landschaft voraussetzen. Nicht selten werden daher Texte aus Ratgebern, Musterausschreibungen und „alten“ Verpflegungsausschreibungen kopiert. Dies ist jedoch nur gewinnbringend, wenn diese

⁸⁶ Vgl. BiGa NRW 2017/18

⁸⁷ Die Mitwirkung der Schule stützt sich maßgeblich auf das Gremium der Schulkonferenz. Sie entscheidet über das Schulprogramm und hat z. B. in NRW Kompetenzen u. a. in Sachen „Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung“, „Vereinbarungen... mit anderen Partnern“, „Ganztags- und Betreuungsangebote“ und „wirtschaftliche Betätigung“, die auch die Schulverpflegung betreffen. Es ist allerdings nur eine Mitentscheidung, die u. a. davon abhängt, „ob die personellen, sächlichen und organisatorischen Voraussetzungen für den Beschluss erfüllt sind.“ (§ 65 SchulG NRW)

⁸⁸ Vgl. auch KErn 2019_Wegweiser_Vergabe von Verpflegungsleistungen:
www.kern.bayern.de/wissenstransfer/220169/index.php

Vorlagen an die individuellen Rahmenbedingungen der Schule, des Verpflegungs- und Ausgabesystems und des regionalen Marktes angepasst werden. Ausschreibungen, die wenig die schul- und anbieterspezifischen Gegebenheiten berücksichtigen erhalten wenig oder keine Angebote oder es bewerben sich wenig passgenaue Anbieter⁸⁹.

Hinzu kommt, dass aktuelle Informationen, Leitfäden und Veröffentlichungen für Ausschreibungen nicht an einem zentralen Ort zu finden sind, sondern verstreut auf unterschiedlichen Homepages von Kommunen, behördlichen Stellen und Vernetzungsstellen angeboten werden. Die Recherchen der Beschaffenden erfordern viel Zeit, auch weil nicht immer klar wird, ob der Leitfaden oder die Vorlagen aktuell sind. Auf den Länderportalen und dem Bundesportal für nachhaltige Beschaffung⁹⁰ findet man wenig praktische Unterstützung für die Beschaffung von Schulverpflegung⁹¹.

Notwendig sind daher länderspezifische Informationsportale für Schulträger und kommunale Beschaffungsstellen, in denen aktuelle Unterstützungsangebote und Hilfen für Ausschreibungen zur Schulverpflegung (und weiteren Bereichen der Verpflegung öffentlicher Einrichtungen) zu finden sind, und die v.a. laufend gepflegt werden und neue Hilfen über Newsletter ankündigen. Die Portale sollten Best-Practice-Beispiele anhand von konkreten Fallbeispielen darstellen und dadurch den Erfahrungsaustausch (z. B. durch einen Chatbereich und Fachveranstaltungen) zwischen den Beschaffungsstellen bzw. Fachabteilungen der Kommunen befördern. Eine Anbieter-Datenbank mit Profilen und Angebotsbeschreibungen sowie Referenzen kann Kommunen und Kreise bei Ausschreibungen tatkräftig unterstützen.

Wie die Befragung gezeigt hat, erhalten ein Teil der Beschaffenden zu wenig Angebote auf ihre Ausschreibungen. Um dieses Problem zu vermeiden, sollten Schulträger mit den Bietern in den Dialog treten. Eine vergaberechtliche Möglichkeit sind „Interessentenkonferenzen“ oder „wettbewerbliche Dialoge“ mit Anbietern, die über ein solches Portal organisiert werden könnten. Über das Portal könnte Beratung in Anspruch genommen werden und Präsenz-Fortbildungen, Webinare und Austauschformate mit Küchen und Caterern angeboten sowie Fortbildungsangebote externer Stellen veröffentlicht werden. Zielführend sind landesweite Kompetenzstellen, u. a. für die Beschaffung nachhaltiger Verpflegung in öffentlichen Einrichtungen. Die Kompetenzstellen können bei den Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung oder den Landeskoordinierungsstellen für Vergaben verankert werden.

8.3.2 Landeskompentenzstellen für nachhaltige Verpflegung in öffentlichen Einrichtungen

Eine Weiterentwicklung von Schulverpflegung entsteht nicht aus sich selbst heraus – es bedarf konkreter Unterstützung auf politischer und verwaltungstechnischer Ebene. Ein Schritt dazu können **Kompentenzstellen für nachhaltige Beschaffung**⁹² auf Landesebene sein, da sie die spezifischen Ei-

⁸⁹ Eine Auflistung solcher Hilfen und Dokumente ist im Anhang, Kapitel 10 zu finden.

⁹⁰ Das Bundesportal für nachhaltige Beschaffung beim Bundesministerium des Inneren (BMI).

⁹¹ Die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung bietet eine Liste von rechtlichen Vorgaben, Praxisbeispielen und Leitfäden: www.nachhaltige-beschaffung.info

⁹² Kompetenzstellen für nachhaltige Beschaffung gibt es seit 2019 in Schleswig-Holstein für nachhaltige Beschaffung auf Landes- und kommunaler Ebene, seit 2018 in Ludwigsburg (angesiedelt in der Abteilung Zentrale Dienste; Ziel: Umsetzung der Dienstanweisung nachhaltige Beschaffung koordinierend zu begleiten) und seit 2016 in Bremen (angesiedelt bei zentraler Einkaufsstelle; Aufgaben: unterstützt und berät Vergabestellen bei Rahmenverträgen sowie Einkäufer/-innen bei dezentralem Einkauf, Begleitung von Bieterdialogen, Sensibilisierung der Verwaltung und Öffentlichkeit und seit 2014 beim Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern: Information, Schulung und Aufklärung der Vergabestellen von Bund, Ländern und Kommunen, Beschaf-

genheiten und die kommunale Beschaffungsorganisation besonders berücksichtigen und unterstützen können. Einmal durch fachliche Unterstützung der kommunalen Schulämter sowie bei der Rechtsberatung für die Beschaffungsstellen durch Informationen z. B. über glaubwürdige Nachweise, Schulungsangebote und Unterlagen wie Musterausschreibungen zur Schulverpflegung. Die Landeskompetenzstellen unterstützen z. B. Bieterdialoge mit Caterern um zu praxisnahen Ausschreibungskriterien zu gelangen. Und sie unterstützen die Bewertung der eingereichten Nachweise über Qualität und Nachhaltigkeit des Schulessens, damit intransparente Eigenerklärungen als Nachweis zukünftig ausgeschlossen werden können. Die Kompetenzstellen sollten Kontrollkonzepte entwickeln, um die Kriterien der Leistungsbeschreibung in der Praxis zu überprüfen. Sie benötigen eine enge politische Anbindung und wirken aktiv bei Verwaltungsvorschriften und Vergabeberichten mit. Sie geben konzeptionelle Unterstützung, um Ratsbeschlüsse für eine nachhaltige Verpflegung in den Kommunen zu ermöglichen.

Mit einem „**Aktionsplan zur guten Schulverpflegung**“ können Gemeinden ihre Gestaltungsaufgabe im Bereich Schulverpflegung wahrnehmen und die Beschaffung auf eine abfallarme, nachhaltige Schulverpflegung ausrichten. Schulträger, Ganztagschulen und Betreuungsträger können auf dieser Basis schulspezifische Zielsetzungen festlegen und die praktische Umsetzung gemeinsam vornehmen.

Kinder und Jugendliche, die den ganzen Tag in der Schule verbringen, müssen die Möglichkeit haben, schmackhafte, gesunde und nachhaltige Mahlzeiten in den Pausen einzunehmen. Frühstück, Snacks zwischendurch, Trinkgelegenheiten und gemeinsame Mahlzeiten dienen der individuellen Versorgung und bereichern den Schulalltag. Und dies gilt nicht nur für die Ganztagschulen, die Mittagsmahlzeiten anbieten, sondern für alle Schulformen. Essen und Trinken in der Schule ist ein wichtiger Baustein des Schullebens.

Professionelle Verpflegungsbeauftragte (vgl. auch Kap. 8.3.3) können diesen Prozess initiieren und steuern sowie den Vergabeprozess unterstützen. Dem Aktionsplan⁹³ vorgeschaltet können beispielsweise Pilotprojekte in bestimmten Schulen, Stadtteilen oder Vierteln starten, um Erfahrungen mit der Weiterentwicklung von Schulverpflegung zu gewinnen.

Die Einrichtung einer Landeskompetenzstelle für nachhaltige Verpflegung könnte politisch durch einen **Runden Tisch für eine „Nachhaltige Gemeinschaftsverpflegung in Land und Kommunen“** unterstützt werden. Mit dem Runden Tisch könnten alle maßgeblichen Akteure der Gemeinschaftsverpflegung aus Kitas, Schulen, Hochschulen und Landesverwaltung zusammengebracht werden. Dieses Forum könnte Vorschläge an die Landespolitik geben und Pilot- und Umsetzungsprojekte vorschlagen und initiieren.

Ein weiterer Ansatzpunkt für eine nachhaltige Beschaffung ist die Umsetzung **der Beschlüsse der Kommunen zum Klimanotstand**. Die Berücksichtigung des Klimanotstandes bei der Vergabe von Verpflegungsleistungen kann wirkungsvoll zeigen, dass die Kommunalpolitik den Klimanotstand ernst nimmt und dieser nicht nur eine Formel darstellt. Ein abfallarmes, nachhaltiges Verpflegungsangebot

fungsleitfäden, Informationsbroschüren und Ansätze um Nachhaltigkeit dauerhaft in die Handlungsweise öffentlicher Auftraggeber zu verankern.

⁹³ Vorbilder für Aktionspläne gibt es in Österreich: Dort wurde 2010 ein Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung (naBe-Aktionsplan) beschlossen. Der Plan enthält ökologische Mindestanforderungen aus 16 Beschaffungsgruppen. In den Niederlanden wurde nach dem ersten Aktionsplan 2015 der „Actionplan for Responsible and Sustainable Procurement 2015-2020“ verabschiedet. Er enthält Umweltkriterien und soziale Kriterien. Der Aktionsplan der Stadt Rotterdam von 2018 setzt verschiedene Ziele hinsichtlich sozialer und ökologischer Kriterien.

in den kommunalen Einrichtungen ist für viele Bürger ein erkennbares Zeichen. Hier ergeben sich auch direkte Bezüge zu der **Fridays for future** Bewegung, die maßgeblich an weiterführenden Schulen verankert ist und danach ringt auch in den Schulen selbst zum Klimaschutz aktiv zu werden. In vielen Städten gibt es **Ernährungsräte und Initiativen**, die intensive Diskussionen u. a. über das Ziel einer regionalen, klimafreundlicheren Verpflegung in Kitas und Schulen führen. Regionale Ernährungsstrategien bieten Städten und Gemeinden Ansatzpunkte für eine nachhaltige Ausgestaltung von Ausschreibungen zur Verpflegung in kommunalen Einrichtungen.

8.3.3 Weiterentwicklung der Schulverpflegung durch Verpflegungsbeauftragte

Eine Weiterentwicklung von Schulverpflegung kann sich an dem Leitbild der Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE) orientieren und Erkenntnisprozesse, Verantwortlichkeiten und Bewertungen in die Hände der maßgeblichen Akteure legen. Allerdings agieren in der Schulverpflegung viele Akteure mit unterschiedlichen Ansprüchen, Interessen und teilweise divergierenden Zielen. Deshalb lassen sich Entscheidungen und Veränderungen nicht einfach umsetzen, sondern erfordern Aushandlungsprozesse. Die Verantwortung für die Schulverpflegung lastet heute weitgehend auf den Schulgemeinden und Trägern. Teilweise entwickelt sich privates Engagement von Eltern oder Lehrkräften für die Schulverpflegung, die jedoch als unbezahlte Arbeit und zusätzliche Belastung nicht dauerhaft zu leisten ist. Schulen und Träger sind mit der schulischen Mittagsverpflegung häufig organisatorisch und fachlich überfordert. Doch eine solche Aufgabe kann nicht nebenbei und auf Dauer von Ehrenamtlichen organisiert werden. Ein modernes Verpflegungsmanagement an Schulen erfordert nicht nur ernährungswissenschaftliches und pädagogisches Know-how, sondern auch organisatorische und betriebswirtschaftliche Fähigkeiten.

Nach *Arens-Azevedo et al. 2015*⁹⁴ gaben 29 % der Schulleitungen an, einen speziellen Ausschuss für die Schulverpflegung zu haben. Ein solcher (Mensa-)Ausschuss ist für Ganztagschulen wünschenswert. Er kann die Partizipation der Akteure sichern und die Weiterentwicklung der Schulverpflegung beschließen. Allerdings ist eine professionelle Weiterentwicklung der Schulverpflegung allein aus der Schulgemeinde heraus kaum möglich, sondern erfordert Unterstützung und Begleitung durch eine verantwortliche und koordinierende Fachkraft. In den Fachgesprächen zeigte sich, dass für viele Belange der Schulverpflegung professionelle und dauerhafte Ansprechpartner vor Ort fehlen. Ein Verpflegungsbeauftragter mit interdisziplinären Kompetenzen und Erfahrungen in der Praxis der Gemeinschaftsverpflegung kann als verantwortlicher und engagierter Ansprechpartner, als Dreh- und Angelpunkt zwischen den Vertretern der Akteure (vgl. Abbildung 40) die Weiterentwicklung der Schulverpflegung anstoßen, entwickeln, steuern und umsetzen. Verpflegungsbeauftragte sollten gegenüber Schulträgern an allen wichtigen Schnittstellen zur Schulverpflegung unabhängig, mitentscheidend und vermittelnd tätig werden. Folgende Kernaufgaben werden vorgeschlagen:

- Schulküchen und Caterer bei Abfallmessungen und Entwicklung von Vermeidungsmaßnahmen unterstützen,
- Verpflegungskonzepte für eine abfallarme, nachhaltige und gesunde Schulverpflegung gemeinsam mit Schulträgern und Schulgemeinden fachlich entwickeln und umsetzen,
- Attraktives Schulessen zwischen Qualitätsstandard und Jugendesskultur einpendeln und mit Verpflegungsanbietern realisieren,
- Schüler mit Offenheit, Fachkompetenz, Kommunikation und Bereitschaft an den Entscheidungsprozessen aktiv beteiligen,

⁹⁴ Vgl. Arens-Azevedo et al. 2015, S. 48

- Schnittstellenmanagement und Kommunikationswege über die Schulverpflegung mit den Akteursvertretern entwickeln und pflegen,
- Partizipationsmöglichkeiten für Schüler eröffnen und Transparenz für Eltern, pädagogische Fachkräfte und Lehrkräfte herstellen,
- Regelmäßig mit Fachkreisen/-gremien und Lebensmittelüberwachung austauschen und Fortbildung des Personals gewährleisten.



Abbildung 40: Der Verpflegungsbeauftragte

Ein Modell für Verpflegungsbeauftragte ist die Verankerung auf Stadtteil- bzw. Kreisebene, so dass diese Fachkräfte für mehrere Schulen im Stadtteil/-bezirk bzw. im Kreis zuständig sind. Hierdurch ergeben sich schulübergreifende Synergien, z. B. gemeinsame Ausschreibungen und Weiterentwicklung für die Mittagsverpflegung mehrerer Schulen, was auch im Sinne der Schulträger ist. In Fragen der Kompetenzen und Qualifizierung ist der Verpflegungsbeauftragte verbunden mit den Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung (VNST). Hierdurch können Unterstützungs- und Beratungsleistungen der VNST optimal auf bestimmte Anforderungstypen von Stadtteilen (soziale Lage), Schulträgern und Anbietern zugeschnitten werden. Denn es ist notwendig Abfallvermeidung, Qualitäts- und Nachhaltigkeitskriterien sowie die Weiterentwicklung von Schulverpflegung in die Aus- und Fortbildung von Küchenleitern und Servicepersonal sowie in die Fortbildung von Trägern, Schulleitungen und zuständigen Lehrkräften zu integrieren. Wie genau Konzepte für einen Verpflegungsbeauftragten aussehen könnten, sollte mit einem wissenschaftlich begleiteten Demonstrationsprojekt in unterschiedlich aufgestellten Gemeinden erprobt und untersucht werden. Mit einem solchen Vorhaben können unterschiedliche Modelle und verschiedene Rahmenbedingungen in den Schulen und Bundesländern berücksichtigt, erprobt und optimiert werden.

Welche Kosten entstehen durch Verpflegungsbeauftragte?

Von ca. 21.300 Ganztagschulen (KMK 2019) bieten ca. 87 % eine warme Mittagsverpflegung an, das sind ca. 19.000 Ganztagschulen. Bei einer Mindestanwesenheit des Verpflegungsbeauftragten von einem Tag pro Woche und Schule, ergibt sich ein Personalbedarf von ca. 3.800 Verpflegungsbeauftragten. Eine angemessene Dotierung liegt je nach Vorbildung zwischen TVÖD 11 bis 13. Überschlagsmäßig ergibt sich ein bundesweites Gesamtvolumen von ca. 24 Mio. Euro pro Jahr. Infrastruktur, Arbeitsmittel etc. sind in dieser Summe *nicht* berücksichtigt.

In einigen Bundesländern und beim Nationalen Qualitätszentrum für Kita- und Schulverpflegung gibt es Empfehlungen für Schnittstellenmanager, Schulcoaching, Verpflegungsmanager u.Ä. Allen diesen Konzepten gemein ist das Ziel, die Schulverpflegung zu verbessern und die Akzeptanz für die Mittagsverpflegung zu erhöhen. Dies kann jedoch nur durch eine dauerhafte, fachlich hochwertige, professionelle Beratung und Unterstützung von Ganztagschulen und Trägern möglich, um eine abfallarme, nachhaltige und gesunde Schulverpflegung nach den individuellen Wünschen der Schulgemeinden und den Rahmenbedingungen der Schulen umzusetzen. Dazu gehören u.a.:

- Professionelle Ernährungsfachkraft mit interdisziplinäre Kompetenzen und Praxiserfahrungen in der Gemeinschaftsverpflegung (nicht Mitarbeiter der Schule oder Schulträger)
- Dauerhaftes Arbeitsverhältnis (nicht ehrenamtlich oder temporäre Zuweisung)
- Nicht nur Steuerung der Kommunikation, Koordination und Vermittlung zwischen den Beteiligten, sondern aktive Unterstützung bei Aushandlungsprozessen, Entscheidungen und praktischer Umsetzung
- Nicht nur vermittelnde Tätigkeit, sondern konkretes Mitentscheidungsrecht

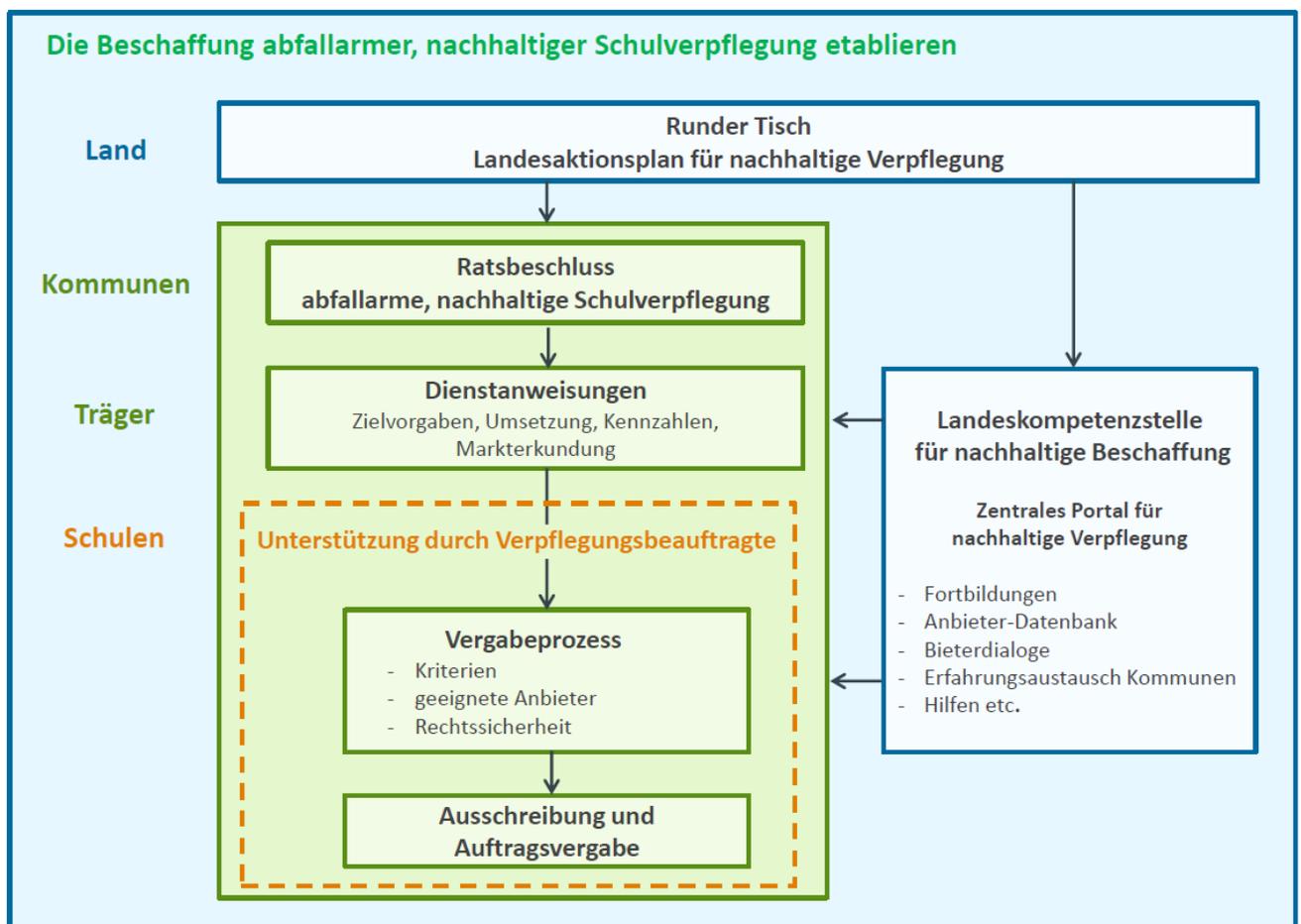
Professionelle Verpflegungsbeauftragte bieten ein hohes Potential, die Qualität bei Ausschreibungen zur Schulverpflegung zu verbessern, da sie genau an den Schwierigkeiten mit Ausschreibungen - insbesondere geringe Fachkompetenz im Bereich Schulverpflegung, mangelnde Kontinuität und Kapazität bei den Trägern – aktiv unterstützen können. Aus diesem Grund wird das Thema Ausschreibungen und nachhaltige Kita- und Schulverpflegung in einem Fachgespräch im Projekt MehrWertKonsum⁹⁵ im Mai 2020 weiterverfolgt. Mit Experten und Akteuren werden Modelle und Umsetzung von Kriterien einer nachhaltigen Kita- und Schulverpflegung diskutiert.

⁹⁵ MehrWertKonsum wird gefördert mit Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen. Mehr Informationen unter: <https://www.mehrwert.nrw/mehrwertkonsum/projekt>

8.4 Politik und Verwaltung für eine Beschaffung guter Schulverpflegung

Allein das bundesweite Potenzial der rund 3,2 Mio. Schüler an Ganztagschulen ist hoch. Zwar nehmen nicht alle Schüler der bundesweit 20.700 Ganztagschulen am Mittagessen teil. Nach den Berechnungen der Fallstudie sind es derzeit schätzungsweise bundesweit ca. 1,8 Mio. Schüler, die eine warme Mittagsverpflegung in Schulmensen einnehmen (eigene Berechnungen, nach KMK 2019). Doch auch für viele Tageseinrichtungen sind die Rahmenbedingungen für die Beschaffung von Verpflegung mit Schulen vergleichbar. Derzeit gibt es rund 56.700 Tageseinrichtungen für Kinder mit 3,7 Mio. Kindern. Das zeigt: es lohnt sich eine neue Beschaffungskultur zu etablieren.

In folgender Grafik sind die Handlungsempfehlungen und ermittelten Bedarfe aus dieser Studie in einer möglichen Umsetzung zusammengefasst dargestellt.



REFOWAS-Forschungsprojekt © Verbraucherzentrale NRW 2020

Abbildung 41: In Zukunft: Die Beschaffung abfallarmer, nachhaltiger Schulverpflegung

Literaturverzeichnis

- Arbeitgestalten - Beratungsgesellschaft mbH, Ahlhoff (2017)** Können öffentliche Ausschreibungen Einfluss auf die Beschäftigungsbedingungen in der Gebäudereinigung und Schulverpflegung nehmen? Dokumentation des Fachdialogs vom 13. November 2017, erstellt im Rahmen des Projektes Joboption Berlin
- Arens-Azevedo U, Schillmöller Z, Hesse I, Paetzelt G, Roos-Bugiel J, Glashoff M (2015)** Qualität der Schulverpflegung - Bundesweite Erhebung. Abschlussbericht, Mai 2015. HAW Hamburg, i.A. des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, Berlin. Zu finden unter https://www.inform.de/fileadmin/Dokumente/Materialien/20150625INFORM_StudieQualitaetSchulverpflegung.pdf (zuletzt geprüft am 10.02.2020)
- Arens-Azevedo U, Pfannes U, Tecklenburg ME (2014)** Is(s)t KiTa gut? KiTa-Verpflegung in Deutschland: Status quo und Handlungsbedarfe. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) Zu finden unter https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Isst_Kita_gut.pdf (zuletzt geprüft am 06.01.2020)
- Behörde für Umwelt und Energie (2019)** Leitfaden Umweltfreundliche Beschaffung – Ausgabe 2019. Zu finden unter <https://www.hamburg.de/contentblob/12418146/2c01ee26be5da2bd4496ad98d263ce3e/data/d-umweltleitfaden-2019.pdf> (zuletzt geprüft am 13.01.2020)
- Berliner Morgenpost (2020)** Kostenloses Schulessen teilweise lauwarm und aus Asia-Boxen. In Online-Ausgabe vom 03.01.2020. Zu finden unter: <https://www.morgenpost.de/berlin/article228047021/Kostenloses-Schulessen-teils-lauwarm-und-aus-Asia-Boxen.html> (zuletzt geprüft am 17.01.2020)
- Berliner Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung (2019)** Mehr bio-regionales Essen für Berlins Kantinen - Die Kantine Zukunft Berlin startet. Pressemitteilung vom 30.09.2019. Zu finden unter: <https://www.berlin.de/sen/justva/presse/pressemitteilungen/2019/pressemitteilung.850842.php> (zuletzt geprüft am 03.12.19)
- Bildungsberichterstattung Ganztagschule NRW (BiGa NRW) (2017/2018)** zu finden unter https://www.bildungsbericht-ganztag.de/cms/front_content.php?idcat=37&lang=1 (zuletzt geprüft am 30.12.2019)
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (Hrsg.) (2019)** DGE-Studie zu Kosten- und Preisstrukturen in der Schulverpflegung (KuPS). Kosten und Wirtschaftlichkeit der Schulverpflegung im Fokus – eine Handreichung für Schul- und Sachaufwandsträger. Zu finden unter <https://www.dge.de/fileadmin/public/doc/gv/BMEL-Schulverpflegung-KuPS-Studie.pdf> (zuletzt geprüft am 12.11.2019)
- Bundesministerium der Finanzen (BMF 2019)** Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2017 bis 2020 (27. Subventionsbericht). Berlin 06.11.2019. Zu finden unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-11-06-Subventionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (zuletzt geprüft am 20.01.2020)
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2018)** Klöckner: „Für nur vier Cent mehr gibt es ein gesünderes Schulessen. Das sollten uns unsere Kinder wert sein“. Pressemitteilung Nr. 169 vom 06.11.18. Zu finden unter

<https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2018/169-Schulessen.html> (zuletzt geprüft am 10.02.2020)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ 2019) Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern - Betreuungslücken für Grundschul Kinder schließen. Hintergrundmeldung 05.07.2019. Zu finden unter <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/kinderbetreuung/ganztagsbetreuung/betreuungsluecken-fuer-grundschulkinderschiessen/133604> (zuletzt geprüft am 13.01.2020)

Copenhagen House of Food (2017) zu finden unter <https://www.kbhmadhus.dk/english/thecopenhagenmodel> (zuletzt geprüft am 10.02.2020)

Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V. (DGE) (2018) DGE-Qualitätsstandard für die Schulverpflegung. Zu finden unter https://www.schuleplusessen.de/fileadmin/user_upload/medien/DGE_Qualitaetsstandard_Schule.pdf (zuletzt geprüft am 10.02.2020)

Deutscher Bundestag (2016) Dokumentation: Kosten einer flächendeckenden Vergabe von Mittagessen an Ganztags Schüler. Eine Modellrechnung. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (WD 8 – 3000 – 064/16), Berlin

Deutscher Fachverlag (2016) Jahrbuch 2015/2016 Außer-Haus-Markt. Frankfurt/Main: Deutscher Fachverlag.

DNSV (2019): Irrweg Ausschreibung: Interview mit Uwe Nickut, Geschäftsführer Nickut Catering. In: Fachmagazin Schulverpflegung für die professionelle Verpflegung von Kinder und Jugendlichen. Deutsches Netzwerk Schulverpflegung e.V. 14 Jahrgang, 1-2/2019, S. 14 ff.

gv-praxis (2019) Top 33 Contract Caterer: Guter Jahrgang. In: gv-praxis 05/2019, S. 24-43. Deutscher Fachverlag GmbH, Frankfurt am Main.

Haack M, von Münchhausen S (2017) Bio und Regional in der Gemeinschaftsverpflegung. Die Reform des Vergaberechts als Chance nutzen. In: ASG, Ländlicher Raum 03/2017

Haushalte und Industrie Behörde für Justiz, Referat für Vergabe und Beschaffung (2019) Leitfaden umweltverträgliche Beschaffung. Hamburg, Ausgabe 2019

Institut für den Öffentlichen Sektor (IÖS) (Hrsg.) (2013) Kommunale Beschaffung im Umbruch. Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf? Freiburg 2012 Zu finden unter: https://publicgovernance.de/media/Studie_Kommunale_Beschaffung_im_Umbruch.pdf (zuletzt geprüft am 04.02.2020)

Kompetenzzentrum für Ernährung (KErn) (2019) Wegweiser Vergabe von Verpflegungsdienstleistungen – Qualitätsstandards verankern. Zu finden unter: https://www.kern.bayern.de/mam/cms03/wissenstransfer/dateien/wegweiser_f%C3%BCr_die_vergabe.pdf (zuletzt geprüft am 13.01.2020)

Krämer A-L, Roehl R (2018) Ökoanteil in dänischen Küchen steigt rasant. In: ÖKOLOGIE & LANDBAU 01/2018, S. 38 ff.

Kultusministerkonferenz (KMK 2019) Datensammlung Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland 2015-2017, Zu finden unter: <https://www.kmk.org/dokumentation-und-statistik/statistik/schulstatistik/allgemeinbildende-schulen-in-ganztagsform.html> (zuletzt geprüft am 10.02.2020)

- Kuttenkeuler M (2018)** Schulverpflegung. Ein Reader für das Modul Schulverpflegung. FH Münster. Zu finden unter <https://www.fh-muenster.de/oecotrophologie-facility-management/downloads/schulverpflegung.pdf> (zuletzt geprüft am 10.02.2020)
- Lübecker Nachrichten (2018)** Nach heftiger Kritik: Stadt trennt sich von Caterer. LNONLINE 05.04.2019. Zu finden unter <https://www.ln-online.de/Lokales/Stormarn/Mensaessen-Stadt-Bad-Oldesloe-setzt-Caterer-vor-die-Tuer> (zuletzt geprüft am 14.01.2020)
- Nandy R (2018)** Caterer kündigt Essensversorgung für Kinder. Hannoversche Allgemeine 03.09.2018. Zu finden unter: <https://www.haz.de/Umland/Wunstorf/Wunstorfer-Caterer-fresh-joy-stellt-Essensversorgung-an-Schulen-und-Kitas-ein> (zuletzt geprüft am 14.01.2020)
- Nationales Qualitätszentrum für Ernährung in Kita und Schule (NQZ) (2017)** Qualitätsverständnis des NQZ, Bonn, Stand 01.12.2017. Zu finden unter: <https://www.nqz.de/qualitaet/> (Zuletzt geprüft am 10.02.2020)
- OECD (2019)** Öffentliche Vergabe in Deutschland - Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum: Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum. OECD Publishing, 11.10.2019, S. 110 ff. Zu finden unter: <https://www.oecd.org/gov/offentliche-vergabe-in-deutschland-48df1474-de.htm> (Zuletzt geprüft am 10.02.2020)
- Ökolandbau.de (2019)** Was kostet die Umstellung auf Bio in der Schulverpflegung? Vom 05.03.2019. Zu finden unter: <https://www.oekolandbau.de/ahv/betriebsmanagement/betriebswirtschaft/kosten/was-kostet-bio-in-der-schulverpflegung/> (Zuletzt geprüft am 10.02.2020)
- Peinelt V, Pelzer A, Arnold O (2005)** Schulverpflegung in Ganztagschulen, in: AID - Ernährung im Fokus, 5 (02/05), 28-46.
- Schormüller AK (2014)** Klimaschutz und Beschaffung – Potenziale und Handlungsansätze für Kommunen; In: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) (2014) Klimaschutz & Beschaffung – Praktische Ansätze für Kommunen zur Förderung einer klimafreundlichen Beschaffung, S. 6 ff. Zu finden unter <http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/DokumentAnzeigen/dokument-anzeigen.html?idDocument=961&view=knbdownload> (zuletzt geprüft am 14.01.2020)
- Schulministerium NRW (2016):** Schulgesetz NRW § 79 Bereitstellung und Unterhaltung der Schulanlage und Schulgebäude, Zu finden unter: <http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Schulrecht/Gesetze/Schulgesetz.pdf> (zuletzt geprüft 14.01.2020)
- Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (2016)** Berlin führt Qualitätskontrollstelle Schulessen ein. Pressemitteilung vom 27.09.2016. Zu finden unter: <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2016/pressemitteilung.520703.php> (zuletzt geprüft am 14.01.2020)
- Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (2017)** Neuordnung des schulischen Mittagessens an offenen und gebundenen Ganztagsgrundschulen sowie für Förderzentren im Land Berlin Handreichung, Teil I: Mitwirkungsmöglichkeiten der Schule beim Vergabeverfahren für das schulische Mittagessen. 2. überarbeitete Auflage 2017. Zu finden unter: <https://digital.zlb.de/viewer/resolver?urn=urn:nbn:de:kobv:109-opus-236187> (zuletzt geprüft am 14.01.2020)
- Spiller, A. (o. J.):** Warum Schulverpflegung Teil der staatlichen Daseinsvorsorge sein sollte. Fishbowl 1: Schulverpflegung als gesellschaftliche Aufgabe.

- Technische Universität Berlin (2014):** Studie zur Qualitätssicherung des Berliner Schulessens BAND I - Analysen und Empfehlungen - Im Auftrag der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz Berlin, S. 69 ff.. Zu finden unter: <https://www.berlin.de/sen/verbraucherschutz/aufgaben/ernaehrungspolitik/artikel.846466.php> (zuletzt geprüft am 14.01.2020)
- Tecklenburg E, Belke L, Klein S, Arens-Azevedo U, Papenheim-Tockhorn H, Spiller A (2018)** DGE-Studie zu Kosten- und Preisstrukturen in der Schulverpflegung (KuPS). Erste Ergebnisse. Bundeskongress Schulverpflegung 2018. Zu finden unter <https://www.dge.de/fileadmin/public/doc/gv/BMEL-Schulverpflegung-KuPS-Studie-Erste-Ergebnisse.pdf> (zuletzt geprüft am 14.01.2020)
- Tecklenburg E, Belke L, Klein S, Arens-Azevedo U, Papenheim-Tockhorn H, Spiller A (2019a)** Referenzen zu den nach DGE-Qualitätsstandard zertifizierten Einrichtungen. Zu finden unter: <https://www.schuleplussessen.de/dge-qualitaetsstandard/zertifizierung/referenzen/> (zuletzt geprüft am 30.12.2019)
- Tecklenburg E, Arens-Azevedo U, Papenheim-Tockhorn H, Belke L, Klein S (2019b):** Studie zu Kosten- und Preisstrukturen in der Schulverpflegung (KuPS) Abschlussbericht. Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE)(Hrsg.) Bonn. Zu finden unter: <https://www.dge.de/wir-ueber-uns/projekte/kups/> (zuletzt geprüft am 14.01.2020)
- Triphaus T, Dusch Silva S, Fincke J, Moll T, Schmidt M (2018)** Blick über den Tellerrand - Sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln. Christliche Initiative Romero e.V. (CIR) (Hrsg.) Zu finden unter <https://www.ci-romero.de/produkt/blick-ueber-den-tellerrand-sozial-verantwortliche-beschaffung-von-lebensmitteln/> (zuletzt geprüft am 12.01.2020)
- Vernetzungsstelle Schulverpflegung Brandenburg (2016)** Schulträgerbefragung im Land Brandenburg – 2015. Zu finden unter https://bildungsserver.berlin-brandenburg.de/fileadmin/bbb/schule/Schulkultur/Schulverpflegung_BB/pdf/Abschlussbericht_ST-Befragung_2015_end.pdf (zuletzt geprüft am 10.02.2020)
- Vernetzungsstelle Schulverpflegung Brandenburg (2017)** Ergebnisse der Schulleiterbefragung zur Schulverpflegung im Land Brandenburg im Schuljahr 2016/17. Zu finden unter https://vernetzungsstelle-brandenburg.de/wp-content/uploads/2019/02/Bericht_Schulbefragung_2016.pdf (zuletzt geprüft am 10.02.2020)
- Zeiss C (2019):** Nachhaltige Beschaffung von Schulverpflegung – Umweltkriterien und Sozialstandards in der Beschaffung. Vortragsmanuskript der Veranstaltung „NQZ-Fachtagung "Schulesen besser machen: nachhaltig und professionell" am 23.09.19 in Bonn
- Zilz C (2017)** Leserumfrage „Schul- und Kitacatering 2017, vorgestellt auf der INTERNORGA Hamburg, Cafe future, Fachzeitschrift gv-praxis.
- Zilz C (2019)** Schulcaterer streicht die Segel. In: gv-praxis online am 19.06.2019. Zu finden unter: <https://www.food-service.de/maerkte/news/bielefeld-schulcaterer-streicht-die-segel-43116> (zuletzt geprüft am 10.02.2020)
- Zilz C (2020)** Caterer sauer über Ausschreibung. In: gv-praxis online am 04.02.2020. Zu finden unter: <https://www.food-service.de/maerkte/news/berlin--schulverpflegung-caterer-sauer-ueber-ausschreibung-44497> (zuletzt geprüft am 10.02.2020)
- ZMP/CMA (2005)** Marktstudie: Die Schulverpflegung an Ganztagschulen, Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle / Centrale Marketingagentur für die deutsche Agrarwirtschaft Bonn.

Anhang

I. INFORMATIONEN UND UNTERSTÜTZUNG FÜR AUSSCHREIBUNGEN

Bezeichnung	Link
Plattformen und Beratung zu Nachhaltiger Beschaffung	
Beschaffungs-ABC des Beschaffungsamtes des Bundesministeriums des Innern	http://www.bescha.bund.de/DE/Beschaffung/BeschaffungsABC/node.html
Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung - Das zentrale Portal für nachhaltige Beschaffung öffentlicher Auftraggeber <ul style="list-style-type: none">- Infos über Gesetze, Regelungen, Leitfäden, Beispiele aus Bund, Ländern & Kommunen- Schulungen für Beschaffer (u.a. Punkt in Schulungsablauf: Lebensmittel & Caterer)- Info zu versch. Produktgruppen: u.a. Lebensmittel & Caterer	www.nachhaltige-beschaffung.info
Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) KOINNO-Toolbox: Arbeitshilfe für den öffentlichen Einkauf! Gemeinsam mit der Universität der Bundeswehr München entstanden, bietet der Werkzeugkasten zahlreiche nützliche Tools z.B. zum Thema Vergabeverfahren, zur Beschaffungsstrategie und aus dem Projektmanagement.	www.koinno-bmwi.de https://www.koinno-bmwi.de/informationen/toolbox/detail/toolbox-1/
Kompass Nachhaltigkeit der Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ): Webportal mit umfangreichen Informationen zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung (u. a. Best Practice Beispiele, Systematischer Beschaffungsprozess)	https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/nachhaltigkeit-im-beschaffungsprozess/

zess)	
Rechtsberatung für Kommunen zu Nachhaltigkeitskriterien bei Vergaben von Engagement Global gGmbH - Service für Entwicklungsinitiativen	https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/nachhaltigkeit-im-beschaffungsprozess/
Umweltbundesamt - Umweltfreundliche Beschaffung, Datenbank Umweltkriterien	www.beschaffung-info.de https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung/datenbank-umweltkriterien
Kommunales Bildungswerk e.V. Schulungen zu Vergaberecht, z.B. Vergabe von Verpflegungsleistungen in Kita und Schule - Praktische Anleitung von A(nalyse) bis Z(uschlag)	https://www.kbw.de/seminar/ausschreibung-verpflegungsleistungen-kita-schule-vol_BFA074
Zertifikatslehrgang Schnittstellenkoordinator Kita- und Schulverpflegung	https://www.dge.de/va/zertifikatslehrgaenge/schnittstellenkoordinator/
Auftragsberatungsstelle der Bundesländer: Angebote der Vernetzungsstellen Schulverpflegung <ul style="list-style-type: none"> ○ Veranstaltungen (Workshops & Schulungen) ○ Beratung Einige Vernetzungsstellen stellen Anbieterlisten zur Verfügung	https://auftragsberatungsstellen.de/index.php/kontakt Daten
Hilfsdokumente, Tools	
Ablaufpläne/Checklisten Ausschreibung und Leistungsbeschreibung der Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung NRW	https://www.kita-schulverpflegung.nrw/ (Rubrik Fachinformationen)
Handlungsleitfaden Ausschreibungen & Leistungsbeschreibung der Vernetzungsstelle Niedersachsen	https://dgevesch-ni.de/schulverpflegung/leistungsverzeichnis/
Handlungsleitfaden für die Einführung einer Schulverpflegung	http://www.schulverpflegung.bayern.de/mam/cms09/mittagsverpflegung/dateien/handlungsleitfaden_-

	_f_r die einf_hrung einer schulverpflegung.pdf
Leistungsverzeichnis-Generator der Vernetzungsstelle Schulverpflegung Bayern	www.schulverpflegung.bayern.de (Rubrik Service)
Leistungsverzeichnis Online erstellen und Angebotsvergleich (Nutzwertanalyse) der Vernetzungsstelle Schulverpflegung Rheinland-Pfalz	www.schulverpflegung.rlp.de (Rubrik Leistungsverzeichnisse)
Musterunterlagen für die Vergabe des Schulmittagessens durch die Berliner Bezirksämter	http://www.vernetzungsstelle-berlin.de/130.html
Nachhaltige Beschaffung konkret Arbeitshilfe für den umweltfreundlichen und sozialverträglichen Einkauf in Kommunen	https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/2_Presse_und_Service/Publikationen/Umwelt/Nachhaltigkeit/Leitfaden_Nachhaltige_Beschaffung_konkret.pdf
Vertrag über eine Dienstleistungskonzession für Mittagsverpflegung in Schulen sowie ergänzende Leistungen	https://www.hamburg.de/contentblob/11630302/ec9b9007d7e9d2049ba8c2bc0ae75f0f/data/schulverpflegung-mustervertrag.pdf
(Nachhaltigkeits-) Anforderungen Schulverpflegung	
Bio-Siegel	https://www.oekolandbau.de/bio-siegel/
EcoTopTen	www.ecotopten.de/lebensmittel
Energieeffiziente Geräte für Großküchen	http://www.grosskuechen.cert.hki-online.de/de
Europäische Kommission zur ökologischen Landwirtschaft:	www.ec.europa.eu/agriculture/organic/home_de
Fair Trade Standards	www.fairtrade-deutschland.de/was-ist-fairtrade/fairtrade-standards.html
GEPA	https://www.gepa.de
Großküchen	https://www.oekolandbau.de/grossverbraucher/betriebsmanage

	ment/
Informationen über regionale Produkte	http://www.hag-vertretungsstelle.de/arbeitshilfen/regionale-produkte
Leitfaden „Mehr Bio in Kommunen“	https://www.biostaedte.de/mehr-bio-in-kommunen/praxisleitfaden.html
Schulverpflegung gem. DGE Qualitätsstandard Schule	http://www.schuleplussessen.de/ https://www.schuleplussessen.de/dge-qualitaetsstandard/
<p>Weitere Umweltzeichen im Ernährungsbereich: https://www.siegelklarheit.de/home#lebensmittel – Bioland: www.bioland.de – Biopark: www.biopark.de – Demeter: www.demeter.de – NEULAND: www.neuland-fleisch.de – Tierschutzlabel: www.tier</p> <ul style="list-style-type: none"> • KErn: Wegweiser zur Vergabe • Bio-Städte-Netzwerk: Praxisleitfaden • Kommunaler Kompass zur Nachhaltigen Beschaffung • Rechtsgrundlagen auf Bundesebene 	
Vergabeportale, -foren	
Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern	www.evergabe-online.de
Bundesministerium der Justiz	Gesetze im Internet www.gesetze-im-internet.de
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	www.bmwi.de (Suchwort Vergaberecht)
DTVP Deutsches Vergabeportal GmbH	www.dtv.de

Forum Vergabe e.V.	www.forum-vergabe.de (Rubrik Service, Weiterführende Informationen, Vergaberechtliches Glossar)
Vergabeplattform des Bundes	www.evergabe.nrw.de
Vergabeportal NRW (Vergaberechtshandbuch NRW, Vergabeplattform) Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen	www.vergabe.nrw.de

II. FRAGEBOGEN CATERER-BEFragung

Befragung: Angebots- und Vertragsgestaltung für die Verpflegung in Schulen

Die Ausschreibungen für die Mittagsverpflegung von Schulen geben immer wieder Anlass für Diskussionen: Schulträger und Vergabestellen müssen das Vergaberecht einhalten - Verpflegungsanbieter sehen sich mit hohen Anforderungen und meist niedrigen Preise konfrontiert.

Diese Situation möchte die Verbraucherzentrale NRW genauer unter die Lupe nehmen: Verpflegungsanbieter, Schulträger sowie Vergabeexperten sollen zu Wort kommen. Im Mittelpunkt stehen u.a. abfallarme und umweltfreundlichere Angebote für die Verpflegung von Schülerinnen und Schülern.

Um die genannten Fragen zu beantworten, sind Ihre Angaben als Verpflegungsanbieter besonders wichtig. So können auf Basis der Auswertung Unterstützungsangebote sowie Handlungsempfehlungen (in Richtung Politik und Träger) entwickelt werden. Falls Sie mehrere Niederlassungen in Deutschland haben, ist es erwünscht, wenn Sie diesen Fragebogen für den jeweiligen Standort beantworten.

Die Befragung nimmt nicht mehr als 20 Minuten in Anspruch. Wir möchten Sie bitten, sich bis zum **30.04.2019** an der Onlinebefragung zu beteiligen.

Alle Ihre Angaben werden anonymisiert und ausschließlich zu wissenschaftlichen Zwecken verwendet. Unser Datenschutz: <https://www.verbraucherzentrale.nrw/datenschutz>

Bei Fragen oder Anregungen können Sie sich jederzeit gerne an uns wenden:

Linda Niepagenkemper, linda.niepagenkemper@verbraucherzentrale.nrw, Tel.: 0211 3809-305,
Frank Waskow, frank.waskow@verbraucherzentrale.nrw, Tel.: 0211 3809-158

Vielen Dank für Ihre Mithilfe und Zeit! Gerne senden wir Ihnen die Ergebnisse der Befragung zu. Dafür können Sie nach der Umfrage Ihre E-Mail hinterlassen.

Hintergrund: Im Forschungsprojekt REFOWAS (Pathways to Reduce Food Waste) hat die Verbraucherzentrale NRW die Fallstudie „Vermeidung von Lebensmittelabfällen in der Schulverpflegung“ durchgeführt. Auf Basis von Abfallerhebungen wurden Ursachen, Hemmnisse und Treiber für eine abfallarme Schulverpflegung identifiziert. Bei den Schulen, Verpflegungsanbietern und Küchen, die beraten wurden und Abfallmaßnahmen umgesetzt haben, konnten teilweise erhebliche Kosten eingespart werden.

Teil 1 von 4: Einordnung und Daten Ihres Unternehmens

(1) Was ist Ihre Position im Unternehmen? (Mehrfach-Antworten möglich)

- Unternehmensleitung
- Küche/Produktion
- Qualitäts-/Hygienemanagement
- Verkauf/Vertrieb
- Öffentlichkeitsarbeit/Marketing
- Einkauf
- Sonstiges: _____

(2) Beantworten Sie die Umfrage für ...

- ... den Unternehmenssitz
- ... eine Niederlassung / ein Verkaufsbüro

(3) Bitte geben Sie die Postleitzahl an:

(4) Wie viele Beschäftigte hat Ihr Unternehmen?

- Bis 5 Beschäftigte
- 6-50 Beschäftigte
- 51-100 Beschäftigte
- 101-200 Beschäftigte
- Über 200 Beschäftigte

(5) Bitte geben Sie die Bundesländer an, die Ihr Unternehmen/Standort mit Mittagessen für Schulen beliefert (Mehrfach-Antworten möglich):

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Nordrhein-Westfalen | <input type="checkbox"/> Hamburg |
| <input type="checkbox"/> Bayern | <input type="checkbox"/> Schleswig-Holstein |
| <input type="checkbox"/> Baden-Württemberg | <input type="checkbox"/> Brandenburg |
| <input type="checkbox"/> Niedersachsen | <input type="checkbox"/> Thüringen |
| <input type="checkbox"/> Hessen | <input type="checkbox"/> Sachsen-Anhalt |
| <input type="checkbox"/> Rheinland-Pfalz | <input type="checkbox"/> Mecklenburg-Vorpommern |
| <input type="checkbox"/> Berlin | <input type="checkbox"/> Saarland |
| <input type="checkbox"/> Sachsen | <input type="checkbox"/> Bremen |

(6) Wie groß ist Ihr Liefergebiet?

- Lokal bis 50 km
- Regional bis 100 km
- Überregional bis 250 km
- Bundesweit

(7) Wie viele Mittagessen stellen Sie täglich für Schulen her?

- 0 - 50
- 51 - 250
- 251 - 500
- 501 - 1.000
- 1.001 - 5.000
- Mehr als 5.000

(8) Welche Verpflegungssysteme bieten Sie an? (Mehrfach-Antworten möglich)

- Warmverpflegung (Cook & Hold)
- Kühlkostsystem (Cook & Chill)
- Tiefkühlsystem (Cook & Freeze)
- Frisch- und Mischküche (Cook & Serve)
- Andere: _____

(9) Wie hoch ist Ihr durchschnittlicher Abgabepreis in € pro Menü inkl. MwSt (ohne Personalkosten für die Essensausgabe)?

Grundschule

Weiterführende Schule

(10) Sind Sie in einem Verband/Zusammenschluss/Gremium von Verpflegungsanbietern organisiert?

- Ja
- Nein
- Wenn ja, in welchem? _____

Teil 2 von 4: Angebotsaufforderung / Ausschreibungen /Angebote zur Mittagsverpflegung in Schulen

(11) Wie hoch ist der Anteil (öffentlicher) Ausschreibungen an Ihren Angeboten für die Schulverpflegung?

- 0 bis 25 %
- 26% bis 50 %
- 51% bis 75 %
- 76 % bis 100 %

(12) Welche Schwierigkeiten ergeben sich für Ihr Unternehmen bei Ausschreibungen / Angebotsaufforderung für die Schulverpflegung?

Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen mit einer Note von 1 bis 5 (1=trifft zu, 5=trifft nicht zu)

- Nicht praxisgerechte Anforderungen
- Unverständliche Formulierungen (z.B. „Sachbearbeitersprache“)
- Geringe fachliche Fundierung
- Unübersichtliche Ausschreibungsunterlagen
- Geringe Zeitspanne zur Bearbeitung (Kurze Angebotsfrist)
- Unklare Leistungsbeschreibung

(13) Welche zusätzlichen Schwierigkeiten sehen Sie bei Ausschreibungen für die Schulverpflegung?

Großes Textfeld

(14) Welche Gründe und Anforderungen in Angebotsaufforderungen bzw. Ausschreibungen haben dazu geführt, dass Sie kein Angebot abgegeben haben? (Bitte klicken Sie die drei häufigsten Gründe an)

- Zu spät von der Ausschreibung erfahren
- Zu wenig Zeit für die Abgabe eines Angebotes
- Zu niedriger Preis
- Zu große Entfernung bis zur Schule
- Personal (z.B. zu hohe Zahl an Mitarbeitern für Essensausgabe gefordert)
- Einrichtung eines Rückmeldesystems über fehlende Schüler
- Nachlieferpflicht
- Bestellsystem / Bezahlungssystem
- Leistungsanforderungen nicht erfüllbar
- Sonstiges: _____

(15) Welche Qualitätskriterien in Angebotsaufforderungen bzw. Leistungsbeschreibungen führen bei Ihnen aktuell dazu kein Angebot abzugeben? (Mehrfach-Antworten möglich)

- Orientierung an Qualitätsstandard (DGE u.a.)
- Mehr als 20 % Anteil an saisonalen Lebensmitteln
- Mehr als 50 % Anteil an saisonalen Lebensmitteln
- Mehr als 20 % Anteil an Bio-Lebensmitteln
- Mehr als 50 % Anteil an Bio-Lebensmitteln
- Eier, Fleisch-, und Milchprodukte aus artgerechter Tierhaltung (z.B. Neuland, Fairmast, aus ökologischem Landbau)
- Besondere Kostformen (z.B. Lactose- und glutenfreie Speisen)
- Jährliche Abfallmessung

(16) Immer mehr Kommunen fordern die Rücknahme und Entsorgung der Lebensmittelreste bzw. -abfälle durch Verpflegungsanbieter

- Ja, das bieten wir an
- Wir entscheiden im Einzelfall
- Nein, das lehnen wir generell ab

(17) Welche Unterstützung wünschen Sie sich für Ihr Unternehmen, um Ausschreibungen und Angebotsaufforderungen besser bearbeiten zu können?

- In-House-Schulungen
- Externe Fortbildungen (z.B. zu Qualitäts- und Umweltkriterien)
- Austausch mit anderen Caterern (Praxis-Treffen)
- Praxishilfen (Leitfaden, Checklisten usw.)
- Loseblattsammlung und Nachschlagewerke
- Online-Forum
- Sonstiges: _____

(18) Welche Form wünschen Sie sich für einen Austausch mit Schulträgern und Vergabestellen vor der Ausschreibung/Angebotsaufforderung?

- Austauschmöglichkeiten, z.B. durch Vernetzungsstellen Schulverpflegung organisiert
- Bilaterale Gespräche
- Info-Veranstaltung des Trägers
- Besichtigungsangebote der Produktion/Küche an Träger
- Verkostungsaktionen
- Weiteres: _____

(19) Haben Sie bereits gute Erfahrungen mit Ausschreibungen bzw. Angebotsaufforderungen gemacht und können Kommunen als gute Beispiele nennen?

Bitte nennen Sie maximal zwei Kommunen.

<i>Kommune, Jahr</i>

(20) Welche Hilfestellungen benötigen nach Ihrer Einschätzung die Träger für die Erstellung von Ausschreibungen bzw. Angebotsaufforderungen?

- Fortbildungen zu Qualität- und Umweltkriterien
- Musterausschreibungen, Checklisten
- Praxisnahe Schulungen mit Einblick bei Caterern und Küchen
- Etablierung eines Verpflegungsausschusses oder -beauftragten
- Kenntnisse der Details des vorhandenen Verpflegungskonzeptes (Inventarbeschreibung und Rahmenbedingungen)
- Sonstiges: _____

Teil 3 von 4: Abfall- und umweltbezogene Anforderungen

(21) Welche Schritte gegen Lebensmittelabfälle haben Sie bereits ergriffen und umgesetzt?

- Lebensmittelabfälle gemessen
- Maßnahmen gegen Lebensmittelabfälle umgesetzt
- Lebensmittelabfälle spürbar reduziert
- Mit der Tafel u. ä. Organisationen zusammengearbeitet
- Eigenes Food-Waste-Managementsystem eingeführt

(22) Welche Maßnahmen zur Verbesserung des Speiseplans und zur Abfallvermeidung werden bereits jetzt von Ihrem Unternehmen praktiziert? (*Mehrfach-Antworten möglich*)

- Alters- und gendergerechte Angebote bzw. individuelle Portionsgrößen
- Alternative zu Schweinefleisch anbieten für Kinder die aus religiösen Gründen kein Schweinefleisch essen
- Unbeliebte Gerichte z. B. durch Abfallmengen ermitteln und Rezeptur optimieren oder durch beliebtere Gerichte ersetzen (Renner-Penner-Gerichte)
- Lieblings Speisen der Schüler in das Speisenangebot aufnehmen, z. B. »Heute gibt es das Wunschessen von Klasse 5a«
- Ausgabepersonal: Regeln zu Portionsgrößen (z.B. Kellenplan) und ggf. der Vorgehensweise bei einem Nachschlag und Sonderwünschen
- Speiseplanrotation: Den Speiseplan um einen Tag verschieben, so dass sich nicht immer an gleichen Wochentagen dasselbe Essen wiederholt.
- Mitarbeiterschulungen zum Thema Vermeidung von Lebensmittelabfällen

(23) Welche Kriterien könnte Ihr Unternehmen in einem Angebot für die Schulverpflegung aufnehmen?

Bitte bewerten Sie die Antworten mit 1 (=sehr gut möglich) bis 5 (absolut nicht möglich)

- Jährliche Abfallmessung (bei größeren Betrieben in max. 5 Küchen)
- Vorlage eines Konzeptes zur Reduzierung / Vermeidung von Lebensmittelabfällen
- Anbieten von individuellen Portionsgrößen (auch für den kleinen Hunger)
- Einsatz eines Kellenplans
- Einführung eines Rückmeldesystems zu beliebten und unbeliebten Gerichten
- Informationen über Herkunft und Qualität der eingesetzten Lebensmittel
- Vorstellung des Küchenteams und Besichtigung der Küche/Produktion durch Schüler
- Mitarbeiterschulungen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen
- Regelmäßige Teamtreffen zur Qualitätssicherung und Abfallvermeidung

(24) Haben Sie weitere Ideen, wie das Thema Vermeidung von Speiseresten in Ihren Angeboten praxisgerecht aufgenommen werden kann?

Antwortfeld

(25) Wie schätzen Sie folgenden Vorschlag als Bestandteil der Leistungsbeschreibung für Ihr eigenes Wirtschaften ein?

„Der Bieter verpflichtet sich, die Menge der Lebensmittelabfälle so gering wie möglich zu halten. Dazu ist eine Dokumentation der Mengen zu führen, die dem Auftraggeber jährlich mit Optimierungsvorschlägen vorzulegen ist.“

- Diese Verpflichtung können wir im Rahmen der Auftragserteilung akzeptieren
- Diese Verpflichtung würde zusätzliche Kosten verursachen, z.B. hängt die Zusage von der Kalkulation ab
- Diese Verpflichtung würden wir ablehnen und kein Angebot abgeben

(26) Die Mittagsverpflegung soll möglichst attraktiv für Schüler sein, daher wird der Ausschreibung für die Schulverpflegung folgender Passus aufgenommen:

„Der Anbieter verpflichtet sich regelmäßige Befragungen der Schüler zur Bewertung der Qualität und Quantität der Speisen durchzuführen, um Lebensmittelabfälle zu reduzieren.“

- Diese Verpflichtung können wir im Rahmen der Auftragserteilung akzeptieren
- Diese Verpflichtung würde zusätzliche Kosten verursachen, das hängt von der Kalkulation ab
- Diese Verpflichtung würden wir ablehnen und kein Angebot abgeben

(27) Welche Ansätze einer gesunden Ernährung setzen Sie bereits um? (Mehrfach-Antworten möglich)

- Unsere Speisen und Komponenten sind DGE zertifiziert
- Eine Menülinie ist DGE zertifiziert
- Rezeptentwicklung und Speisenplanung orientiert sich an den Empfehlungen der DGE
- DGE-Empfehlungen (Speiseplanprüfung mit DGE-Checkliste, Wochenspeisepläne der DGE, Rezepte aus DGE-Rezeptdatenbank)
- Vegetarische Linie als Menülinie 1 einführen
- Süße Hauptgerichte reduzieren
- Gerichte mit Fleischkomponenten seltener anbieten oder einen Veggieday einführen
- Speiseplan saisonal anpassen und regionales einbauen, z. B. saisonales und regionales Obst als Nachtisch servieren
- Kostenloses Trinkwasser anbieten

(28) Gibt es bei Ihnen Einkaufsrichtlinien, die z.B. Herkunft der Waren nachweisen oder besondere Qualitätsmerkmale zusichern? Welche Bausteine nachhaltiger Beschaffung werden bereits berücksichtigt? (Mehrfach-Antworten möglich)

- Produkte aus der Region und gemäß der Saison
- Produkte aus ökologischer Erzeugung (Bio)
- Fleisch und Geflügel aus artgerechter Tierhaltung (z.B. Bio, Fairmast, Neuland)
- Fisch aus bestandsschonender Fischerei (MSC)
- Produkte aus fairem Handel (FairTrade)
- Keine kennzeichnungspflichtigen gentechnisch veränderten Produkte
- Kein Fleisch von geklonten Tieren und deren Nachkommen
- Keine deklarationspflichtigen Zusatzstoffe

- Bisher noch keine Berücksichtigung

(29) Um den Speiseplan umweltfreundlicher zu gestalten, wird in einer Ausschreibung für die Schulverpflegung folgender Passus aufgeführt:

„ Im Wochenspeiseplan sollen maximal an zwei Tagen fleischhaltige Menüs angeboten werden, um die Verpflegung gesundheitlich und umweltfreundlich auszurichten.“

- Diese Verpflichtung können wir im Rahmen der Auftragserteilung akzeptieren
- Diese Verpflichtung würden wir ablehnen und kein Angebot abgeben

Teil 4 von 4: Optimierung von nicht kind- und jugendgerechten Speisen

(30) Wie stellen Sie sicher, dass ihre Gerichte kind- bzw. jugendgerecht sind? (Mehrfach-Antworten möglich)

- Erfahrungswerte
- Verkostungen
- Feedback-Box
- Rezeptentwicklung
- Fortbildung und Kochschulungen
- Externe Unterstützung, z.B. Beratung
- Software zur Menü- und Speiseplanoptimierung
- Sonstiges: _____

(31) Welche Maßnahmen halten Sie für besonders wirksam, um Ihr Angebot zu verbessern? (Mehrfach-Antworten möglich)

- Regelmäßige Schülerbefragungen
- Weitere Befragungen (z.B. Eltern, Lehrer)
- Testessen (Verkostungen) mit Fragebogenaktion
- Wöchentliche Wahl des Lieblingsessens
- Küchenbesichtigung für Schüler und Mensaverein
- Erfassung der Tellerreste
- „Qualitätsgespräche“ mit dem Mensaausschuss und Verpflegungsbeauftragter/m
- „Meckerkasten“ oder „Kummerkasten“
- Externe Prüfung / Zertifizierung o. Ä.
- Sonstiges: _____

(32) Was fällt Ihnen sonst noch zum Thema Ausschreibungen für die Schulverpflegung ein? Wozu möchten Sie sich noch äußern?

Großes Textfeld

(33) Wie sind Sie auf die Umfrage aufmerksam geworden?

- Vernetzungsstelle Schulverpflegung
- Verbraucherzentrale NRW
- Fachzeitschriften
- Refowas-Homepage
- Sonstiges: _____

Wenn Sie an den Ergebnissen der Umfrage interessiert sind, hinterlassen Sie uns bitte Ihre E-Mail-Adresse. Dann senden wir Ihnen diese nach Auswertung zu.

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

Alle Ihre Angaben werden anonymisiert und ausschließlich zu wissenschaftlichen Zwecken verwendet. Unser Datenschutz: <https://www.verbraucherzentrale.nrw/datenschutz>

Sie möchten sich weiter mit dem Thema nachhaltige und abfallarme Schulverpflegung beschäftigen?

Nachfolgend stehen unsere Ratgeber für Sie zum Download bereit:

- ✓ „Klimagesunde Schulverpflegung – Ein Handlungsleitfaden für Verpflegungsanbieter und Schulen“
- ✓ „Abfallarme Schulverpflegung – Ratgeber für Verpflegungsanbieter, Schulen, Träger“

Träger-Befragung: Ausschreibungen für die Schulverpflegung

Die Ausschreibungen für die Mittagsverpflegung von Schulen geben immer wieder Anlass für Diskussionen: Schulträger und Vergabestellen müssen das Vergaberecht einhalten - Verpflegungsanbieter sehen sich mit hohen Anforderungen und meist niedrigen Preisen konfrontiert.

Diese Situation nimmt die Verbraucherzentrale NRW genauer unter die Lupe: Schulträger, Verpflegungsanbieter sowie Vergabeexperten sollen zu Wort kommen. Im Mittelpunkt stehen u.a. abfallarme und umweltfreundlichere Angebote für die Verpflegung von Schülerinnen und Schülern.

Um Probleme und Bedarfe zu ermitteln, sind Ihre Angaben als Schulträger besonders wichtig. Damit können wir auf Basis der Auswertung Unterstützungsangebote, Lösungsansätze sowie Handlungsempfehlungen entwickeln.

Die Befragung nimmt nicht mehr als 20 Minuten in Anspruch. Wir möchten Sie bitten, sich bis zum **30.06.2019** an der Onlinebefragung zu beteiligen.

Alle Ihre Angaben werden anonymisiert und ausschließlich zu wissenschaftlichen Zwecken verwendet. Unser Datenschutz: <https://www.verbraucherzentrale.nrw/datenschutz>

Bei Fragen oder Anregungen können Sie sich jederzeit gerne an uns wenden:

Linda Niepagenkemper, linda.niepagenkemper@verbraucherzentrale.nrw, Tel.: 0211 3809-305,
Frank Waskow, frank.waskow@verbraucherzentrale.nrw, Tel.: 0211 3809-158

Vielen Dank für Ihre Mithilfe und Zeit! Gerne senden wir Ihnen die Ergebnisse der Befragung zu. Dafür können Sie nach der Umfrage Ihre E-Mail hinterlassen.

Hintergrund: Im Forschungsprojekt REFOWAS (Pathways to Reduce Food Waste) hat die Verbraucherzentrale NRW die Fallstudie „Vermeidung von Lebensmittelabfällen in der Schulverpflegung“ durchgeführt. Auf Basis von Abfallerhebungen wurden Ursachen, Hemmnisse und Treiber für eine abfallarme Schulverpflegung identifiziert. Bei den Schulen, Verpflegungsanbietern und Küchen, die beraten wurden und Abfallmaßnahmen umgesetzt haben, konnten teilweise erhebliche Kosten eingespart werden.

Teil 1 von 4: Allgemeine Daten

(1) Zu welcher Trägerart gehören Sie?

- Öffentlicher Träger
- Privater oder freier Träger

(2) Wo sind Sie als Träger tätig?

- Ländlicher Raum (bis 20.000 Einwohner)
- Städtischer Raum (20.000 bis 100.000 Einwohner)
- Großstädtischer Raum (100.000 bis 500.000 Einwohner)
- Großstädte (mehr als 500.000 Einwohner)

(3) In welchem Bundesland sind Sie als Schulträger tätig? *(Bei freien Trägern ggf. auch Mehrfach-Antworten möglich)*

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Nordrhein-Westfalen | <input type="checkbox"/> Hamburg |
| <input type="checkbox"/> Bayern | <input type="checkbox"/> Schleswig-Holstein |
| <input type="checkbox"/> Baden-Württemberg | <input type="checkbox"/> Brandenburg |
| <input type="checkbox"/> Niedersachsen | <input type="checkbox"/> Thüringen |
| <input type="checkbox"/> Hessen | <input type="checkbox"/> Sachsen-Anhalt |
| <input type="checkbox"/> Rheinland-Pfalz | <input type="checkbox"/> Mecklenburg-Vorpommern |
| <input type="checkbox"/> Berlin | <input type="checkbox"/> Saarland |
| <input type="checkbox"/> Sachsen | <input type="checkbox"/> Bremen |

(4) Bei einer Ausschreibung bzw. Angebotsaufforderung sind bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Welche davon fallen in Ihren Zuständigkeitsbereich? *(Mehrfachantworten möglich)*

- Marktanalyse der möglichen Verpflegungsanbieter durchführen
- Situationserfassung und Bedarfsanalyse für die Schulen durchführen, deren Mittagsverpflegung ausgeschrieben wird
- Verpflegungskonzept als Grundlage der Ausschreibung (entwickeln und) nutzen
- Aktuelle Markt- und Angebotspreise ermitteln
- Leistungsverzeichnisse erstellen
- Konformität mit dem Vergaberecht überprüfen
- Sonstiges: _____

(5) Wer ist bei Ihnen an der Ausschreibung bzw. Angebotsaufforderung beteiligt?

- Schul(verwaltungs)amt
- Vergabeamt/Beschaffungsstelle
- Bezirksvertretung/Politik
- Gesundheitsamt
- Lebensmittelüberwachung
- Beteiligte Schulen (Schulleitung / Lehrer)
- Küchenleiter oder -mitarbeiter/innen

- Eltern
- Schüler/innen
- Fachberater, Verpflegungsbeauftragte
- Qualitätsmanagementteam/Qualitätszirkel o.Ä.
- Sonstige: _____

(6) Bitte schätzen Sie den Anteil Ihrer Arbeitszeit, die Sie durchschnittlich für das Fachthema Schulverpflegung aufwenden.

- Bis zu einem Viertel
- Bis zur Hälfte
- Bis zu drei Vierteln
- Bis zur kompletten Arbeitszeit

(7) Welche/n Berufsausbildung und/oder Studienabschluss besitzen Sie?

Antwortkasten

(8) Wie viele warme Mittagessen stellt ihre Kommune insgesamt für Schulen bereit?

- 0 - 250
- 251 - 500
- 501 - 1.000
- 1.001 - 5.000
- 5.001 - 10.000
- Mehr als 10.000

Für wie viele Schulen? *(Bitte machen Sie für jede Schulart eine Angabe)*

_____ Grundschulen

_____ Weiterführende Schulen

Teil 2 von 4: Angebotsaufforderung und Ausschreibungsprozess

(9) Welche Schwierigkeiten ergeben sich für Sie bei Ausschreibungen bzw. Angebotsaufforderungen für die Schulverpflegung?

Bitte bewerten Sie die Antworten mit 1 (= trifft voll zu) bis 5 (trifft überhaupt nicht zu)

- Fachlicher (Ernährungs-)Hintergrund fehlt
- Unsicherheiten darüber, was Caterer an Qualitätsanforderungen und Dienstleistungen umsetzen können
- Unklarheiten über vergaberechtliche Vorgaben
- Abwägung zwischen schulischen Wünschen und Umsetzbarkeit am Markt

- Eine ausreichende Anzahl an Angeboten von Caterern/Verpflegungsanbietern zu bekommen
- Anforderungen an gesunde Ernährung (z.B. DGE-Qualitätsstandard)
- Anforderungen an attraktive Angebote für Kinder und Jugendliche
- Anforderungen an die Qualität der Lebensmittel (Bio, Fair)

(10) Welche weiteren Schwierigkeiten sehen Sie bei Ausschreibungen und Angebotsaufforderungen für die Schulverpflegung?

Großes Textfeld

(11) Welche Unterstützung nutzen Sie, um eine Leistungsbeschreibung bzw. Angebotsaufforderung zu erstellen?

- Eigene und Ausschreibungsunterlagen anderer Kommunen
- Mustervorlagen (z.B. Leistungsverzeichnisgenerator)
- Externe Beratung
- Schulungsangebote (z.B. von Vernetzungsstellen Schulverpflegung)
- Internetportale, Loseblattsammlung, Fachzeitschriften
- Fachgespräche mit Kollegen
- Sonstiges: _____

(12) a) Hatten Sie schon mal den Fall, dass Sie nur wenige Angebote auf eine Angebotsaufforderung bzw. Ausschreibung erhalten haben?

- Ja
- Nein

Bei Beantwortung der Frage mit Nein bitte weiter mit Frage 13

12 b) Welche Gründe haben Ihrer Einschätzung nach dazu geführt, dass Sie nur wenige Angebote erhalten haben? (Bitte klicken Sie die drei häufigsten Gründe an)

- Ausschreibungsfrist zu kurz
- Zu hohe Anforderungen
- Viele Rückfragen / Unklarheiten
- Zu niedrige Preisvorgaben
- Zu wenige Verpflegungsanbieter im Einzugsgebiet
- Zu hoher Personaleinsatz (z.B. für Essensausgabe)
- Nachlieferpflicht
- Bestellsystem / Bezahlssystem
- Leistungsanforderungen nicht erfüllbar
- Sonstiges: _____

(13) Bekommen Sie Rückmeldungen von Caterern und anderen Verpflegungsanbietern, warum diese sich nicht auf ihre Ausschreibungen beworben haben??

- Nein
- Ja

Der häufigste Grund ist _____

(14) Welche Qualitätskriterien in Angebotsaufforderungen bzw. Leistungsbeschreibungen sind Ihrer Meinung nach für Verpflegungsanbieter schwierig zu erfüllen? (*Mehrfach-Antworten möglich*)

- Orientierung an Qualitätsstandard (DGE u.a.)
- Mehr als 20 % Anteil an saisonalen Lebensmitteln
- Mehr als 50 % Anteil an saisonalen Lebensmitteln
- Mehr als 20 % Anteil an Bio-Lebensmitteln
- Mehr als 50 % Anteil an Bio-Lebensmitteln
- Eier, Fleisch-, und Milchprodukte aus artgerechter Tierhaltung (z.B. Neuland, Fairmast, aus ökologischem Landbau)
- Besondere Kostformen (z.B. Lactose- und glutenfreie Speisen)
- Jährliche Abfallmessung oder andere Vorgaben zur Abfallreduzierung
- Kurze Warmhaltezeiten
- Anforderungen an das Hygienemanagement
- Temperaturvorgaben
- Kommunikation/Feedbacksysteme/Beschwerde-/Reklamationsmanagement mit Caterer

(15) Welche Unterstützung wünschen Sie sich, um Ausschreibungen und Angebotsaufforderungen besser gestalten zu können? (*Mehrfach-Antworten möglich*)

- Fortbildungen (z.B. zu VOL, Qualitäts- und Umweltkriterien)
- Praxisnahe Schulungen mit Einblick bei Caterern, Verpflegungsanbietern und Schulküchen
- Praxishilfen (Leitfaden, Checkliste usw.)
- Loseblattsammlung und Nachschlagewerke
- Vorlagen / Musterausschreibung
- Etablierung eines Verpflegungsausschusses oder -beauftragten
- Regelmäßige Treffen von Trägern zum Austausch mit anderen Kommunen
- Online-Forum zum Austausch mit anderen Trägern zu aktuellen Fragestellungen
- Kenntnisse der Details des vorhandenen Verpflegungskonzeptes in der Schule (Inventarbeschreibung und Rahmenbedingungen)
- Sonstiges: _____

(16) Welche Form wünschen Sie sich für einen Austausch mit Caterern, um das gegenseitige Verständnis zu erhöhen? (*Mehrfachantworten möglich*)

- Foren/Dialog, z.B. durch Vernetzungsstellen Schulverpflegung organisiert
- Bilaterale Gespräche
- Besichtigungsangebote der Produktion/Küche an Träger
- Verkostungsaktionen

○ Weiteres: _____

(17) Wie stellen Sie sicher, dass die Qualitätskriterien des Leistungsverzeichnisses eingehalten werden? (*Mehrfachantworten möglich*)

- Leistungsverzeichnis ist Teil des Vertrages
- Regelmäßige Treffen bzw. Gespräche mit Verpflegungsanbieter, Küche und Schule, Träger Ganztags
- Vorlage der Speisepläne + Kontrolle / Speiseplancheck
- Vorlage von (Zertifizierungs-)Unterlagen
- Beschwerdemanagement
- Regelmäßige Testessen
- Wir verlassen uns auf die Expertise des ausgewählten Verpflegungsanbieters
- Sonstiges: _____

Teil 3 von 4: Abfall- und umweltbezogene Anforderungen

(18) Welche Ansätze einer gesunden Ernährung fordern Sie bereits in Ausschreibungen für die Schulverpflegung? (*Mehrfach-Antworten möglich*)

- DGE-Zertifizierung aller Speisen und Komponenten
- DGE-Zertifizierung einer Menülinie
- Orientierung an den Empfehlungen der DGE bei Rezeptentwicklung und Speiseplanung (z.B. Speiseplanprüfung mit DGE-Checkliste, Wochenspeisepläne der DGE, Rezepte aus DGE-Rezeptdatenbank)
- Reduzieren süßer Hauptgerichte
- Selteneres Anbieten von Gerichten mit Fleischkomponenten oder Einführung eines Veggiedays
- Einführung der vegetarischen Linie als Menülinie 1
- Anbieten von kostenlosem Trinkwasser
- Fettarme und nährstoffschonende Zubereitung
- Sonstiges: _____

(19) Welche Bausteine nachhaltiger Beschaffung berücksichtigen Sie bereits in Ausschreibungen für die Schulverpflegung? (*Mehrfach-Antworten möglich*)

- Produkte aus der Region und gemäß der Saison
- Produkte aus ökologischer Erzeugung (Bio)
- Fleisch und Geflügel aus artgerechter Tierhaltung (z.B. Bio, Fairmast, Neuland)
- Fisch aus bestandsschonender Fischerei (MSC)
- Produkte aus fairem Handel (FairTrade)
- Keine gentechnisch veränderten Produkte
- Keine deklarationspflichtigen Zusatzstoffe
- Wird bisher alles nicht berücksichtigt
- Sonstiges: _____

(20) Findet die Vermeidung von Lebensmittelabfällen derzeit Berücksichtigung in Ihren Ausschreibungen? Wenn ja, in welcher Form? (*Mehrfachantworten möglich*)

- Lebensmittelabfälle abschätzen (z. B. Stichproben, Fotos von Tellerrückläufen etc.)
- Lebensmittelabfälle messen
- Maßnahmen gegen Lebensmittelabfälle umsetzen (Mengenanpassung, Änderung des Speisenangebots etc.)
- Mit Tafeln u. ä. Organisationen zusammenzuarbeiten
- Ein Konzept zur Vermeidung und Reduzierung von Lebensmittelabfällen einführen
- Speisereste durch den Bieter entsorgen
- Sonstiges: _____

(21) Welche Maßnahmen zur Verbesserung des Speiseplans und zur Abfallvermeidung werden bereits in Ihren Schulen umgesetzt? (*Mehrfach-Antworten möglich*)

- Alters- und gendergerechte Angebote bzw. individuelle Portionsgrößen
- Alternative zu Schweinefleisch anbieten für Kinder, die aus religiösen Gründen kein Schweinefleisch essen
- Unbeliebte Gerichte z. B. durch Abfallmengen ermitteln und Rezeptur optimieren oder durch beliebtere Gerichte ersetzen (Renner-Penner-Gerichte)
- Lieblings Speisen der Schüler/innen in das Speisenangebot aufnehmen, z. B. »Heute gibt es das Wunschesen von Klasse 5a«
- Ausgabepersonal: Regeln zu Portionsgrößen (z.B. Kellenplan) und ggf. der Vorgehensweise bei einem Nachschlag und Sonderwünschen
- Speiseplanrotation: Den Speiseplan um einen Tag verschieben, sodass sich nicht immer an gleichen Wochentagen dasselbe Essen wiederholt (mindestens 4-Wochen)
- Mitarbeiterschulungen zum Thema Vermeidung von Lebensmittelabfällen

(22) Welche Kriterien können Sie sich vorstellen in Ihre Ausschreibungen bzw. Angebotsaufforderungen für die Schulverpflegung aufzunehmen?

Bitte bewerten Sie die Antworten mit 1 (=sehr gut vorstellbar) bis 5 (absolut nicht vorstellbar)

- Jährliche Abfallmessung (bei größeren Betrieben in max. 5 Küchen)
- Konzept zur Reduzierung / Vermeidung von Lebensmittelabfällen umsetzen
- Anbieten von individuellen Portionsgrößen (auch für den kleinen Hunger)
- Einsatz eines Kellenplans
- Einführung eines Rückmeldesystems zu beliebten und unbeliebten Gerichten
- Informationen über Herkunft und Qualität der eingesetzten Lebensmittel
- Vorstellung des Küchenteams und Besichtigung der Küche/Produktion durch Schüler/innen
- Mitarbeiterschulungen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen
- Regelmäßige Teamtreffen zur Qualitätssicherung und Abfallvermeidung

- (23) Haben Sie weitere Ideen, wie das Thema Vermeidung von Speiseresten in Ihren Ausschreibungen bzw. Angebotsaufforderungen aufgenommen werden kann?

Großes Textfeld

- (24) Nachfolgend finden Sie zwei Formulierungen für Ausschreibungen bzw. Angebotsaufforderungen. Können Sie sich vorstellen diese einzusetzen?

„Der Bieter verpflichtet sich, die Menge der Lebensmittelabfälle so gering wie möglich zu halten. Dazu ist eine Dokumentation der Mengen zu führen, die dem Auftraggeber jährlich mit Optimierungsvorschlägen vorzulegen ist.“

- Ja, beurteilen wir als zielführend
- Im Einzelfall, z.B. wenn die Schule besonderen Wert auf abfallarme Verpflegung legt
- Nein, zu aufwändig

„Der Anbieter verpflichtet sich regelmäßige Befragungen der Schüler/innen zur Bewertung der Qualität und Quantität der Speisen durchzuführen, um Lebensmittelabfälle zu reduzieren.“

- Ja, beurteilen wir als zielführend
- Im Einzelfall, z.B. wenn die Schule besonderen Wert auf abfallarme Verpflegung legt
- Nein, zu aufwändig

Teil 4 von 4: Abschlussfragen

- (25) Wie stellen Sie sicher, dass die Gerichte attraktiv für Kinder und Jugendliche sind?

Großes Textfeld

- (26) Zu welchem Aspekt des Themas Ausschreibungen für die Schulverpflegung möchten Sie sich noch äußern?

Großes Textfeld

(27) Wie sind Sie auf die Umfrage aufmerksam geworden?

- Vernetzungsstelle Schulverpflegung
- Gemeinde- und Städtebund
- Verbraucherzentrale NRW
- REFOWAS-Homepage
- Sonstiges: _____

Wenn Sie an den Ergebnissen der Umfrage interessiert sind, hinterlassen Sie uns bitte Ihre E-Mail-Adresse. Dann senden wir Ihnen diese nach Auswertung zu.

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

Sie möchten sich weiter mit dem Thema nachhaltige und abfallarme Schulverpflegung beschäftigen?

Nachfolgend stehen unsere Ratgeber für Sie zum Download bereit:

- ✓ „Klimagesunde Schulverpflegung - Handlungsleitfaden für Verpflegungsanbieter und Schulen“
- ✓ „Abfallarme Schulverpflegung – Ratgeber für Verpflegungsanbieter, Schulen, Träger“