

# Vergaberechtliche Aspekte bei der Organisation nachhaltiger Catering- Dienstleistungen

Eine Orientierungshilfe für die  
Gestaltung von Ausschreibungen für  
die nachhaltige Verpflegung der Host City-  
Volunteers während der EURO 2024<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dieses Dokument wurde u.a. auf Basis zwei Projektveranstaltungen vom 2. März und 13. April 2023 mit der Rechtsanwältin Katja Gnittke (WMRC Rechtsanwälte) erstellt. Es ist rechtlich unverbindlich, nicht als abschließend anzusehen und ersetzt keine juristische Beratung. Es dient lediglich als Orientierungshilfe und gibt mehrheitlich den Inhalt der Workshops wieder.

# 1. Teil

## Organisation einer nachhaltigen Ernährung für die Volunteers



### Dürfen Sie spezielle Kriterien für die Nachhaltigkeit in der Ausschreibung für die Verpflegungsleistungen vorgeben?

Ja, umweltbezogene und soziale Aspekte dürfen in die Vergabeentscheidungen der Volunteer Verpflegung einbezogen werden. Das umfasst auch Anforderungen zur Förderung der Nachhaltigkeit. Sowohl in der Vergabeverordnung (VgV) und Unterschwellenvergabeverordnung (UVgO), die auf Grundlage des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) erlassen wurden, finden sich Informationen dazu. Umweltbezogene Aspekte<sup>2</sup> lassen sich in allen Phasen des Vergabeverfahrens berücksichtigen, also bei der Festlegung des Auftragsgegenstands, in der Leistungsbeschreibung, bei der Eignungsprüfung oder bei den Zuschlagskriterien. Für die Ausschreibung dieser Verpflegungsleistung ist daher zu klären:

- › Welche Anforderungen haben Sie als Host City an die Catering-Leistungen für die Volunteers?
- › Besprechen Sie die Verpflegungsziele und -kriterien rechtzeitig mit allen Beteiligten (z. B. Verwaltungsmitarbeitenden).

Als Host City dürfen Sie individuell bestimmen, was die Verpflegung der Volunteers beinhalten soll. Die Vorgaben, die Sie in der Leistungsbeschreibung formulieren, beziehen sich jedoch immer nur auf die Speisen, die die Restaurants/ Dienstleister\*innen für die Verpflegung der Volunteers liefern, nicht auf ihr komplettes Sortiment. Es ist nicht möglich vorzugeben, dass Caterer oder Restaurants ausschließlich Bio-waren verwenden darf.

### Wie formulieren Sie die Kriterien für die nachhaltige Verpflegung der Volunteers?

Sie haben verschiedene Möglichkeiten für die Ausformulierung von Nachhaltigkeitskriterien in Ihrer Ausschreibung. Vor allem müssen Sie darauf achten, dass die Anforderungen klar formuliert und auch konkret mit dem Auftragsgegenstand verbunden sind. Sie können die Vorgaben für eine nachhaltige Verpflegung vergaberechtlich so adressieren:

<sup>2</sup> Hilfestellungen gibt ein aktuelles Gutachten des UBA zu Umweltaspekten bei der Vergabe im Rahmen der UVgO [www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung/umweltaspekte-im-vergabeverfahren-rechtliche](http://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung/umweltaspekte-im-vergabeverfahren-rechtliche)

- › Legen Sie einen bestimmten Bio-Anteil für die Speisen fest. Alternativ können Sie für bestimmte Produktkategorien die Erzeugung aus biologischer Landwirtschaft vorgeben, z. B. auf alle vegetarisch tierischen Produkte, auf Fleischprodukte oder auf Gemüse. Diese Produkte sollten dann extra im Menüplan ausgewiesen werden, dies erleichtert die Überprüfung dieser Vorgabe.
- › Legen Sie fest wie hoch der Anteil an vegetarischen/rein pflanzlichen Speisen beim Catering sein sollen und definieren Sie, ob Sie damit alle Speisen (Vorspeisen, Beilagen, Hauptspeisen, Desserts) meinen. Wenn Menüs bei Restaurants gewünscht werden, dann formulieren Sie, dass mindestens zwei Menüs zur Auswahl stehen müssen und (mindestens) eines davon vegetarisch oder pflanzenbasiert sein soll.
- › Fordern Sie die Bietenden auf, die CO<sub>2</sub>-Bilanz eines durchschnittlichen Menüs/Tellers darzulegen, der für die Verpflegung der Volunteers geplant ist. Die CO<sub>2</sub>-Bilanz muss dabei auf einer einheitlichen Datenbasis ermittelt werden, transparent und nachprüfbar sein. Der\*die Auftragsgeber\*in ist dafür verantwortlich, die Berechnungsmethode, -grundlage und -durchführung offenzulegen.<sup>3</sup>
- › Beziehen Sie die Transportwege der Mahlzeiten in die Bewertung des CO<sub>2</sub>-Einsatzes mit ein. Fordern Sie die Bieter auf, Produktionsstandorte oder An- bzw. Belieferungsmethoden der Speisen zu nennen. Da sich eine Mahlzeit aus Zutaten mit unterschiedlichen Transportwegen zusammensetzt, kann ersteres jedoch in der

Umsetzung für die Bieter\*innen schwierig sein.

- › Fragen Sie nach dem Energieverbrauch bei Verpflegungsleistungen, die eine Warmhaltung der Speisen beinhaltet.
- › Legen Sie einen bestimmten Mindestanteil an fair gehandelten Waren bei bestimmten Produkten fest, z. B. X Prozent des Kaffees, der Schokolade bezogen auf den Gesamteinsatz dieser Waren muss aus fairem Handel stammen.
- › Untersagen Sie die Verwendung von Aluminium-Schalen, generell Einweggeschirr oder bevorzugen Sie Mehrwegverpackungen und -systeme.
- › Weisen Sie darauf hin, dass Konzepte zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen erwünscht sind und mit in die Zuschlagskriterien einfließen. Formulieren Sie, dass die Bieter\*innen sich verpflichten, Lebensmittelabfälle so gering wie möglich zu halten.<sup>4</sup>

Achten Sie vor allem auf Transparenz und die Nachvollziehbarkeit der formulierten Kriterien. Definieren Sie alle Anforderungen detailliert, konkret und für alle verständlich. Vermeiden Sie unspezifische Anforderungen wie etwa „Die Verpflegung soll möglichst nachhaltig sein“.

Ferner können Sie auf bestehende Standards verweisen, die Auswirkungen auf Nachhaltigkeit haben, wie beispielsweise auf die Kriterien der Deutschen Gesellschaft für Ernährung für eine gesundheitsfördernde und nachhaltige Verpflegung.<sup>5</sup>

3 Ein gutes Beispiel dafür liefert die Stadt Tübingen. In der Ausschreibung für das städtische Schulessen wurde die Erstellung einer CO<sub>2</sub>-Bilanz integriert. Dabei wurde das Bewertungssystem des Schweizer Eaternity Instituts genutzt, das CO<sub>2</sub>-Bilanzen für einzelne Speisepläne erstellt hat. In der Ausschreibung wurde festgelegt, dass die\*der Anbieter\*in mit der niedrigsten CO<sub>2</sub>-Bilanz des vorgelegten Speiseplans die Höchstpunktzahl für dieses Bewertungskriterium erhält. Ebenfalls einbezogen wurde der Wasserverbrauch und wie gesund ein Mittagessen ist.

4 Hierzu beraten kann die Kompetenzzstelle Außer-Haus-Verpflegung [www.zugut fuer dietonne.de/strategie/kompetenzstelle-ausser-haus-verpflegung](http://www.zugut fuer dietonne.de/strategie/kompetenzstelle-ausser-haus-verpflegung)

5 Siehe die DGE-Qualitätsstandards in der Gemeinschaftsverpflegung [www.dge.de/gemeinschaftsgastronomie/mensen](http://www.dge.de/gemeinschaftsgastronomie/mensen) oder die DGE-Ernährungsempfehlungen. Vollwertig essen und trinken nach den 10 Regeln der DGE. [www.dge.de/gesunde-ernaehrung/dge-ernaehrungsempfehlungen/10-regeln](http://www.dge.de/gesunde-ernaehrung/dge-ernaehrungsempfehlungen/10-regeln)

### **Dürfen Sie eine rein vegetarische Verpflegung für die Volunteers ausschreiben?**

Ja, vergaberechtlich ist das möglich. Falls das jedoch zu einer Wettbewerbsverengung führt, müssen Sie die spezifischen Anforderungen rechtfertigen. Eine Wettbewerbsverengung entsteht, wenn nur wenige Anbieter\*innen die gewünschten Leistungen gewährleisten können. Grundsätzlich gilt: Je weniger Anbieter\*innen Ihre Anforderungen erfüllen können, desto höher ist der Rechtfertigungsbedarf.

### **Können Sie regional erzeugte Lebensmittel in der Ausschreibung für die Verpflegung der Volunteers berücksichtigen?**

Bei dem Thema Regionalität von Produkten und Zutaten liegt die Herausforderung in der Definition von „regional“. Es ist schwierig, eine sachliche Rechtfertigung für die Verwendung von regionalen Zutaten zu formulieren, also warum Produkte beispielsweise aus einem Umkreis von 200 Kilometern erlaubt sind aber aus 210 Kilometern Umkreis dann nicht mehr. Das Vergaberecht will Wettbewerb ermöglichen und sieht



deshalb keine Vorgaben für Produktionsstandorte oder Verfahren vor. Einfacher sachlich zu begründen ist es „Saisonalität“ statt „Regionalität“ als Anforderung zu nennen. Sie können dabei gut auf bestehende Saisonkalender verweisen und formulieren, dass der Speiseplan der Jahreszeit entsprechen soll. Auch ist es möglich Lebensmittel zu favorisieren, die nicht in Gewächshäusern gezogen werden oder zu formulieren, dass saisonale Rohwaren und die Verwendung von frischen Zutaten (Gemüse, Kräuter, Salat, Obst) bevorzugt wird.

### **Dürfen Sie einen Catering-Dienstleister vergabefrei beauftragen?**

Ja, wenn sie als Host City einen Eigenbetrieb oder eine 100%ige Tochtergesellschaft haben, können diese vergaberechtsfrei beauftragen werden oder zumindest eine Inhouse-Lösung geprüft werden. Dies kann beispielsweise eine städtische GmbH (Betriebskantine, Krankenhauskantine) sein, die bereits Verpflegungsleistungen erbringt.

Ferner können Sie prüfen, ob Sie einen bereits bestehenden Vertrag mit einem Partner erweitern können. Dies ist prinzipiell möglich bis zum Erreichen des europaweiten Schwellenwertes und unter der Auflage, dass die Erweiterung nicht mehr als 10 % eines bestehenden Auftrages übersteigt.

Überprüfen Sie, ob es andere Beteiligte gibt, die bereits Cateringdienstleistungen für die EURO 2024 angefragt haben. Bei diesen Verträgen könnten Sie die Host City Volunteer Verpflegung ggfs. hinzufügen.

# 2. Teil

## Organisation einer selbstorganisierten Gutscheinlösung für die Volunteers

Die Volunteers bekommen von der Host City einen Gutschein für eine Mahlzeit und ein Getränk, den sie selbständig bei bestimmten Restaurants/Bäckerei/Imbissen in der Stadt einlösen können.

### Welche abrechnungstechnischen Aspekte müssen Sie bei einer Gutscheinlösung beachten?

Um das Vergabeverfahren und die Verträge in die Wege zu leiten, sollten sie folgende Punkte klären:

- › Wie frei sollen die Volunteers mit den Gutscheinen umgehen dürfen?
- › Gibt es pro Tag nur einen Gutschein?
- › Muss der Gutschein am gleichen Tag eingelöst werden und bis wann ist er gültig?
- › Sind die Gutscheine übertragbar?
- › Können die Gutscheine nur während der EURO 2024 eingelöst werden oder auch später?

### Welche vergaberechtlichen Aspekte müssen Sie bei einer selbstorganisierten Gutscheinlösung beachten?

Sie können einen klassischen Auftrag vergeben. Dazu führen Sie als Host City ein Vergabeverfahren für die Verpflegung der Volunteers an mehreren Standorten in der Stadt durch. Die Anforderungen an die Art der Verpflegung können Sie als Host City in der Leistungsbeschreibung definieren (s. Teil 1 oben). Darauf können sich sowohl einzelne Restaurants/Restaurantketten oder auch größere Unternehmen, die ggf. auch einen Unterauftragnehmer einsetzen, bewerben. Bietergemeinschaften, sozusagen mehrere Verpflegungsdienstleister, die sich zusammenschließen und den Auftrag gemeinsam übernehmen, dürfen sich ebenfalls bewerben. Als Host City haben Sie in beiden Fällen immer nur einen Vertragspartner, mit dem Sie den Auftrag abwickeln und abrechnen.



## Was müssen Sie beachten, um die Verpflegung der Volunteers an verschiedenen Einsatzorten in der Stadt zu gewährleisten?

Sie vergeben auch in diesem Fall einen klassischen Auftrag wie oben beschrieben. Allerdings schreiben Sie in diesem Fall eine Verpflegungsleistung aus, die an verschiedenen Standorten und zu unterschiedlichen Zeiten angeboten werden soll. Auch hier können sich Einzelunternehmen oder Bietergemeinschaften bewerben. Die Host City hat auch hier nur eine\*n Vertragspartner\*in.

Grundsätzlich muss in diesem Fall die vergaberechtliche Grenze des Mittelstandsschutzes berücksichtigt werden. Sollte der Auftrag für ein Unternehmen aus dem Bereich Kleinbetrieb/ mittelständischer Betrieb zu groß sein, muss die öffentliche Hand den Auftrag in sogenannte Lose, sprich kleinere „Häppchen“, aufteilen. Die aktuellen Berechnungen der Volunteer-Verpflegung lassen jedoch vermuten, dass das Volumen der Aufträge nicht so groß wird, dass ein kleines und mittleres Unternehmen sie nicht erbringen könnte.

## Können Sie Verträge mit mehreren Catering-Dienstleistern abschließen, die über die Stadt verteilt sind?

Ja, der Auftrag kann in mehrere Lose aufgeteilt werden. Beispielsweise könnte das Stadtgebiet in unterschiedliche Abschnitte geteilt werden, in denen die Volunteers arbeiten und auch essen.

In diesem Fall geben die Bieter ein Angebot pro Los ab. Als Host City haben Sie dadurch eventuell mehrere Vertragspartner\*innen, aber immer pro Los nur eine\*n Partner\*in (d. h. ein Einzelunternehmen oder eine Bietergemeinschaft ).

## Können Sie für die Catering-Dienstleistungen auch einen Rahmenvertrag abschließen?

Ja, Sie können einen Rahmenvertrag mit einem oder mehreren Partner\*innen schließen, das bietet gegebenenfalls mehr Flexibilität. Sie teilen den Auftrag beispielsweise in Lose auf und kooperieren dadurch mit mehreren Restaurants, Imbissen, Bäckereien etc. im gesamten Stadtgebiet. Auch in der Rahmenvereinbarung können inhaltliche Vorgaben zu der Art der Verpflegung oder zum Zeitraum, in der die Mahlzeiten zur Verfügung gestellt werden müssen, gemacht werden. Stellen Sie keine Anforderungen, dass eine bestimmte Anzahl von Gerichten für die Volunteers vorgehalten werden müssen, können Sie auch eine Abnahmepflicht von Mahlzeiten auszuschließen. In der Rahmenvereinbarung halten Sie fest, wie die Einzelaufträge vergeben werden.

Vergaberechtlich stellt dieses Modell kein Problem dar. Jedoch bleibt es fraglich, ob sich ein Unternehmen darauf einlässt im Vorfeld nicht zu wissen, wie viele Personen voraussichtlich einen Gutschein bei ihnen einlösen werden.

Diese Variante ermöglicht Ihnen, die Anzahl der Vertragspartner\*innen/Restaurants offen zu lassen oder eine Höchstzahl zu nennen. Abrechnungstechnisch sollten Sie die Anzahl begrenzen, da der Überprüfungsaufwand bei einer Rechnungsstellung über die Gutscheine etc. steigt je mehr Partner\*innen an der Rahmenvereinbarung beteiligt sind.

## Welche Möglichkeiten bietet Ihnen das Open House Modell?

Das Open House Modell ist flexibler und offener als die anderen Verfahren. Im engeren Sinne handelt es sich hierbei eher um eine Art Zulassungsverfahren. Dafür müssen Sie ein transparentes und diskriminierungsfreies Verfahren, aber kein förmliches Vergabeverfahren durchführen. Sie müssen Ihr Verfahren nur in einer Form bekannt machen, die es jedem Unterneh-

men, das Catering-Leistungen für die Volunteers gegen Gutscheine anbieten möchte, ermöglicht mitzumachen.

Diese Restaurants werden dann in das Open House Modell, den Volunteer-Verpflegungs-Pool aufgenommen. Als Host City erstellen Sie am Ende des Verfahrens nur noch eine Liste für die Volunteers, mit den Orten, an denen die Gutscheine eingelöst werden können.

Wichtig in diesem Verfahren ist, dass es offen ist. Sie dürfen die Anzahl der Vertragspartner\*innen/Restaurants nicht limitieren und Sie können die Partner\*innen nicht auswählen. Für Sie hat es den Nachteil, dass Sie in diesem Modell ein Unternehmen aufgrund der Qualität des Essens oder des Preises nicht ausschließen dürfen. Die Mindestanforderungen oder ökologische oder nachhaltige Kriterien, die Sie im Vorfeld definieren, müssen jedoch von allen eingehalten werden.

### **Können die Gutscheinlösungen über einen Dienstleistungsauftrag vergeben werden, um den Verwaltungs- und Abrechnungsaufwand zu reduzieren?**

Ja, das ist möglich. Sie können dazu beispielsweise zwei Aufträge machen und vergeben. In diesem Fall trennen Sie die Leistung auf zwei Partner\*innen: eine für die Abrechnung und

Organisation und ein weiteres Unternehmen für die Verpflegungsleistung.

In der ersten Ausschreibung suchen Sie jemanden für die Organisation, Finanzierung, Bestellung und Abrechnung der Gutscheine (ggfs. mit einer Software). In der Ausschreibung für die Verpflegungsleistung müssen Sie in diesem Fall vorgeben, dass die Restaurants mit dem organisatorischen Dienstleister kooperieren. Die Verpflegungsunternehmen müssen dem Organisationsunternehmen alle notwendigen Daten zur Verfügung stellen, so dass auch die Abrechnung über die\*den Organisationsdienstleister\*in läuft.

Natürlich kann man auch einen Gesamtauftrag daraus machen. Dann wird ein\*e Vertragspartner\*in gesucht, der\*die über eine Mindestzahl von verschiedenen Essensmöglichkeiten verfügt bzw. sie an verschiedenen Orten anbietet und dies nachweist. In diesem Fall wäre es ein Auftrag, der beides miteinander verknüpft. Da sich hierauf kein einzelnes Restaurant oder Bäckerei bewerben kann, ist es notwendig, sachlich zu begründen warum es sinnvoller erscheint die Lösung aus einer Hand zu organisieren. Ob sich darauf schließlich ein Lieferdienst oder doch mehrere Restaurants, die sich einen Software-Anbieter dazu nehmen, bewerben, ist dann abzuwarten und dem Markt überlassen. Inhaltliche Vorgaben an die Art der Verpflegung können Sie auch bei dieser Variante formulieren.

Für mehr Informationen zum Thema nachhaltige Verpflegung der Volunteers während der EURO 2024, gute Beispiele und nachhaltige Aspekte bei Ausschreibungen besuchen Sie unsere Projektseite unter <https://life-online.de/project/euro2024> oder kontaktieren Sie uns direkt [goodfood@life-online.de](mailto:goodfood@life-online.de).

Das Projekt „EURO 2024 Volunteers – Nachhaltige Verpflegung“ begleitet die deutschen Ausrichterstädte der Fußball-Europameisterschaft der Herren 2024 bei der Planung und Umsetzung umweltfreundlicher und nachhaltiger Verpflegungsangebote für ihre Volunteers. Es wird gefördert vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nuklearer Sicherheit und Verbraucherschutz.

## Kontakt

E-Mail: [goodfood@life-online.de](mailto:goodfood@life-online.de)

Telefon: 030 308 798-18

[www.life-online.de](http://www.life-online.de)

## Impressum

LIFE Bildung Umwelt Chancengleichheit e.V.

Rheinstraße 45 12161 Berlin

[www.life-online.de](http://www.life-online.de)



Unsere Räume sind rollstuhlgerecht.

---

Gefördert durch:



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit  
und Verbraucherschutz