Beschaffung von Kita- und Schulverpflegung

Digitaler Leitfaden

Bundeszentrum
Kita- und Schulverpflegung

Einleitender Hinweis: Die Ausführungen gelten grundsätzlich nur für Schulen (und Kitas) in öffentlicher Trägerschaft, also insbesondere, wenn Gemeinden, Landkreise, kreisfreie Städte sowie Zweckverbände als Träger auftreten. Diese Träger sind nämlich zugleich „öffentliche Auftraggeber“ i.S.d. § 99 GWB. Solche öffentlichen Träger sind z.B. nicht frei in der Auftragsvergabe und der Definition von Qualitätsansprüchen, sondern dem Vergaberecht unterworfen.

Schulen (und Kitas) in freier Trägerschaft unterfallen für den Bereich der Verpflegungsleistung hingegen im Regelfall nicht dem Vergaberecht. Daher sind freie Träger z.B. freier in der Auftragsvergabe und in der Bestimmung der Qualitätsmerkmale.

Kita-Verpflegung: Eine Besonderheit von Kita-Verpflegungsleistungen besteht hier darin, dass insgesamt mehr Kitas in freier Trägerschaft anzutreffen sind als dies bei Schulen der Fall ist. Bei solchen Kitas in freier Trägerschaft braucht also kein Vergaberecht beachtet zu werden. Für diese besteht tendenziell Freiheit bei der Auswahl des Catering-Unternehmens und mehr Freiheit bzgl. der Definition der Qualitätsanforderungen.

26 Am 1.7.2026 ist das Vergabebeschleunigungsgesetz mit zahlreichen Änderungen des bundesweit geltenden Vergaberechts im Oberschwellenbereich in Kraft getreten. Bemerkenswert sind z.B. Änderungen im Bereich der Gesamtlosvergabe und die Lockerung des Vier-Augen-Prinzips bei der Angebotsöffnung. Für die Beschaffung von Schul- und Kitaverpflegung ist besonders die erleichterte Berücksichtigung der Belange von Newcomern interessant. Bis zum Redaktionsschluss des Leitfadens konnte nur mit Entwürfen dieses Gesetzgebungspakets gearbeitet werden. Zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Vorbemerkung (Juni 2026) befindet sich die Reform der UVgO im Unterschwellenbereich noch im Gesetzgebungsverfahren und die Zersplitterung zwischen verschiedenen, von Bundesland zu Bundesland variierenden Regelungen hat zwischenzeitlich noch weiter zugenommen. Bei einer Beschaffung im Unterschwellenbereich sollte daher genau recherchiert werden, welche landesspezifischen Regelungen gelten.

Inhalt

1. Vorbereitungsphase **4**
- 1.1. Projektteam 5
- 1.2. Bedarfsanalyse 10
- 1.3. Markterkundung 23
- 1.4. Leistungsbeschreibung 25
- 1.5. (Vergabe-) Rechtliche Rahmenbedingungen 35
- 1.6. Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung 53

2. Angebotsphase **54**
- 2.1. Verfahrensablauf 55
- 2.2. Auftragsbekanntmachung 59
- 2.3. E-Vergabe 63

3. Zuschlagsphase **68**
- 3.1. Angebotseröffnung 69
- 3.2. Prüfung und Wertung der (finalen) Angebote 70
- 3.3. Zuschlag 84
- 3.4. Bekanntmachung über vergebene Aufträge 95

4. Ausführungsphase **96**
- 4.1. Qualitätsmanagement 97
- 4.2. Qualitätsdurchsetzung 101
- 4.3. Nachträgliche Vertragsänderung 104
- 4.4. Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung 109

FAQ Sammlung 110

Anhang 116

Angebote und Hilfen 120

Impressum 124

1. Vorbereitungsphase

1.1. Projektteam 5
1.1.1. Rollen- und Aufgabenverteilung 6
1.1.2. Expert*innenrat einholen 8

1.2. Bedarfsanalyse 10
1.2.1. Ist-Analyse 10
1.2.2. Wahl des Produktionssystems 11
1.2.3. Qualitätsstandards 12
1.2.4. Nachhaltigkeit und Resilienz 17
1.2.5. Lieferanteneignung 21
1.2.6. Anforderungen an das Personal 21
1.2.7. Qualitätssicherung 22

1.3. Markterkundung 23
1.3.1. Rechtlicher Rahmen 23
1.3.2. Methoden 24

1.4. Leistungsbeschreibung 25
1.4.1. Eindeutig 25
1.4.2. Gütezeichen 30
1.4.3. Bedingungen an die Auftragsausführung 32

1.5. (Vergabe-) Rechtliche Rahmenbedingungen 35
1.5.1. Dienstleistungsauftrag oder Dienstleistungskonzession 35
1.5.2. Soziale und andere besondere Dienstleistungen 37
1.5.3. Schwellenwert- und Auftragswertermittlung 39
1.5.4. Wahl der Verfahrensordnung 41
1.5.5. Pflicht zur Losbildung 43
1.5.6. Eignungskriterien 44
1.5.7. Zuschlagskriterien und Wertung 46
1.5.8. Vergabeunterlagen 47
1.5.9. Rechtliche „No-Gos“ 48

1.6. Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung 53

Das Fundament eines Beschaffungsvorhabens von Kita- und Schulverpflegung ist die gute Vorbereitung. Hier lohnt es sich Zeit und Arbeit zu investieren. Dies wird sich im Verlauf des Beschaffungsverfahrens doppelt auszahlen.

Zum einen erhält der Auftraggeber am Ende genau die Leistung, die seinen Anforderungen/Bedürfnissen entspricht. Zum anderen werden Risiken bei der Durchführung der Ausschreibung, wie auch der späteren Vertragsdurchführung (z.B. in der Mängelgewährleistung) reduziert.

Für die Phase der Vorbereitung sind ca. 70 % des Zeit- und Arbeitsaufwands des gesamten Beschaffungsverfahrens zu veranschlagen, dies entspricht einem Zeitraum zwischen ca. drei und neun Monaten.

1.1. Projektteam

Ein gutes Projektteam ist ein wichtiger Baustein für die erfolgreiche Durchführung eines Beschaffungsvorhabens. Das Kernteam begleitet die Ausschreibung von Beginn bis zu deren Ende. In der Regel setzt es sich aus Mitarbeiter*innen des Schulträgers und der Schule zusammen. In das erweiterte Team können Eltern und Schüler*innen sowie ggf. sonstiges Schulpersonal berufen werden. Bei Minderjährigen ist dazu die Zustimmung der Eltern erforderlich. Die Mitglieder des erweiterten Teams werden nur in bestimmten Phasen, wie etwa der Bedarfsanalyse oder der Angebotswertung, eingebunden. Soweit zusätzlicher Bedarf an Know-how besteht, kann dieses über eine externe Fachberatung eingebunden werden. Für die Zusammenstellung des Projektteams zeichnen sich der Verpflegungsbeauftragte sowie der Schnittstellenmanager verantwortlich.

HINWEIS
Die ausschreibende Stelle muss sich im Vorfeld der Ausschreibung von allen Mitgliedern des Projektteams (auch externen Fachberatern und allen Mitgliedern eines in die Angebotswertung eingebundenen Schulverpflegungsausschusses) schriftlich bestätigen lassen, dass kein Interessenkonflikt besteht (§ 6 VgV/ § 5 KonzVgV/§ 4 UVgO/§ 8 Abs. 5 MS-NRW Kommunen). Die Erklärungen zum Nichtvorliegen eines Interessenkonflikts sind zu dokumentieren (§ 8 Abs. 2 Nr. 10 VgV; § 6 Abs. 2 Nr. 7 KonzVgV). Zweck dieser Regelungen ist es, jedem „bösen Schein“ vorzubeugen. Der Begriff „Interessenkonflikt“ ist daher weit zu verstehen. Nicht nur wirtschaftliche und finanzielle Interessen, sondern auch Positionierungen auf Social Media können den Verdacht eines „Interessenkonflikts“ begründen (VK Sachsen, Beschl. v. 27.6.2023 – 1/SVK/012-23 – Rahmenvertrag über Dienstleistungskonzession Schulverpflegungsleistung).

1.1.1. Rollen- und Aufgabenverteilung

Die Beschaffung von Schulverpflegung liegt in der Regel nicht in der Hand eines Einzelnen. In der Mehrzahl sind viele Beteiligte an der Durchführung des Beschaffungsvorhabens beteiligt, angefangen bei Mitarbeiter*innen sowohl des Schulträgers als auch der Schule über die Eltern, Schüler*innen und ggf. sonstiges Schulpersonal bis hin zu externen Fachberater*innen. Damit die „vielen Köche nicht den Brei verderben“, ist der Aufbau einer Organisationsstruktur mit klaren Verantwortlichkeiten erforderlich. Hierbei ist festzulegen und zu dokumentieren, wer welche Funktion und damit verbundene Verantwortlichkeit im anstehenden Beschaffungsverfahren innehat (Vergabekammer (VK) Sachsen, Beschl. v. 27.6.2023 – 1/SVK/012-23 – Rahmenvertrag über Dienstleistungskonzession Schulverpflegungsleistung). Zu unterscheiden ist dabei zwischen

- dem Projektteam
- der Projektleitung sowie
- dem Entscheider.

Projektteam

Das Projektteam ist für die Abwicklung des Verfahrens verantwortlich. Soll das Projektteam temporär um Dritte erweitert werden, wie zum Beispiel Eltern und Schüler*innen sowie externe Fachberater*innen empfiehlt es sich, gleich zu Beginn die jeweiligen Aufgabenfelder und den konkreten Zeitpunkt ihres Einsatzes festzulegen.

HINWEIS
Je mehr Beteiligte, desto wichtiger sind klare Kommunikationswege:
Legen Sie von Anfang an die gemeinsamen Kommunikationswege fest.

Die Projektleitung und Entscheider

Die Projektleitung plant und steuert das Projekt. Ihr ist das Projektteam zugeordnet. Die Projektleitung ist für die Einhaltung der Sach-, Termin- und Kostenziele verantwortlich. Inwieweit eine Projektleitung benötigt wird, hängt vom Umfang des Beschaffungsvorhabens ab. Ggf. kann es sogar sinnvoll sein, die Funktion der Projektleitung einem externen Dritten zu übertragen.

In jedem Fall muss neben dem Projektteam eine Person mit der Rolle des Entscheiders betraut werden. Sie übernimmt nämlich die Gewähr dafür, dass bei widerstreitenden Interessen eine letztverbindliche Entscheidung getroffen wird und das Verfahren somit ergebnisorientiert geführt werden kann. Die Bedeutung des Entscheiders für die erfolgreiche Abwicklung wird häufig verkannt. Vor allem bei der Einbindung vieler Interessengruppen besteht ein hohes Konfliktpotential. Gerade bei der Beschaffung von Kita- und Schulverpflegung nimmt die Person mit der Rolle des Entscheiders daher eine herausragende Stellung ein.

Lenkungsausschuss

In großvolumigen Verfahren ist es sogar empfehlenswert, einen Lenkungsausschuss zu installieren.

Der Lenkungsausschuss ist das beratende Aufsichtsgremium. Hier können (politisch) angestrebte Ziele formuliert werden, z.B. Bio-Anteil, Einhaltung des DGE-Qualitätsstandards und Supervisionsaufgaben übernommen werden (z.B. Unterscheidung Konzession und Auftrag; soziale Dienstleistung). Im Lenkungsausschuss sollte wenigstens die ausschreibende Stelle, also der Schulträger, vertreten sein. Im Interesse seiner Funktionsfähigkeit sollte er zum einen so klein wie möglich gehalten werden und zum anderen nicht aktiv in das Beschaffungsvorhaben eingebunden werden. Andernfalls verliert er seine Neutralität.

Quelle: stock.adobe.com © Robert Kneschke

1.1.2. Expert*innenrat einholen

In der Beschaffungspraxis verfügen die wenigsten Auftraggeber über das erforderliche Know-how, um eine Beschaffung von Kita- und Schulverpflegung eigenständig abwickeln zu können. Häufig fehlt es bereits an der fachlichen Expertise, um die Anforderungen an eine nachhaltige und qualitativ hochwertige Kita- und Schulverpflegung zu stellen. Es ist daher gang und gäbe, dass sich die Vergabestellen das fehlende Know-how von Fachexpert*innen, wie etwa z.B. qualifizierter Ernährungs- oder Vergaberechtsexpert*innen, einholen. Die Unterstützungs- und Beratungsleistungen können dabei im Rahmen der Vorbereitungs-, Angebots- und/oder Zuschlagsphase erfolgen.

HINWEIS
Die Beratungs- und Unterstützungsleistungen müssen zumeist selbst im Wege eines Vergabeverfahrens beschafft werden. Allerdings werden die Auftragswerte oft unter den einschlägigen Wertgrenzen liegen, so dass lediglich eine Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb durchgeführt werden muss oder sogar ein Direktauftrag möglich ist.

KITA-HINWEIS
Häufig werden bei Kita-Verpflegungsleistungen insgesamt die Auftragswerte niedriger sein. Vor diesem Hintergrund steigt die Wahrscheinlichkeit deutlich, dass Beratungs- und Unterstützungsleistungen nach den entsprechenden Wertgrenzenregelungen der Bundesländer unbürokratisch vergeben werden dürfen – wenn es sich nicht ohnehin um eine Kita in freier Trägerschaft handelt und also ohnehin gar kein Vergaberecht gilt.

Probleme

A: Expert*in möchte an der Ausschreibung teilnehmen
Problematisch kann die Einbindung von Expert*innen dann werden, wenn sich das beratende Unternehmen selbst an der Ausschreibung für die Kita- und Schulverpflegung beteiligen möchte (sog. Projektant). Zwar ist ein genereller Ausschluss des Projektanten vom Vergabeverfahren nicht zulässig (vgl. EuGH, Urt. v. 3.3.2005, C-21/03). Allerdings ist der Auftraggeber gehalten, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Wettbewerb durch die Teilnahme des „Projektanten“ am Ausschreibungsverfahren nicht verzerrt wird.

HINWEIS
Als Maßnahmen einer Vorteilsausgleichung kommen insbesondere in Betracht (§ 7 Abs. 2 VgV):

- Bereitstellung detaillierter Vergabeunterlagen
- Vorgabe längerer Fristen zur Angebotserstellung

Sämtliche Maßnahmen, die der Auftraggeber zur Vermeidung der Wettbewerbsverzerrung vorgenommen hat, müssen hinreichend detailliert im Vergabevermerk dokumentiert werden (§§ 7 Abs. 2, 8 Abs. 2 Nr. 10 VgV, vgl. BT-Drs. 18/6281, S. 106).

Reichen die Maßnahmen nicht aus, kommt „letztes Mittel" der Ausschluss des jeweiligen Unternehmens vom weiteren Verfahren in Betracht (§ 124 Abs. 1 Nr. 6 GWB). Vor einem Ausschluss muss dem Unternehmen jedoch die Möglichkeit gegeben werden nachzuweisen, dass seine Beteiligung an der Vorbereitung des Vergabeverfahrens den Wettbewerb nicht verzerren kann (§ 7 Abs. 3 VgV).

B: Problem: Interessenkonflikte des*der beratenden Expert*in
Die ausschreibende Stelle ist gehalten, Interessenkonflikte zu vermeiden (vgl. § 6 VgV/§ 5 KonzVgV/§ 4 UVgO/§ 8 Abs. 5 MS-NRW Kommunen). Ein Interessenkonflikt wird z.B. vermutet, wenn der*die Berater*in einen Speisenanbieter beraten oder sonst unterstützt hat (vgl. OLG Karlsruhe, Beschl. v. 30.10.2018 - 15 Verg 6/18).

Soll nicht nur in der Vorbereitungsphase, sondern während des gesamten Verfahrens die Expertise und/oder Unterstützung Dritter in Anspruch genommen werden, ist darauf zu achten, dass die Vergabestelle „Herrin des Verfahrens" bleibt. Mit anderen Worten muss die Vergabestelle die maßgebenden Schritte und insbesondere Entscheidungen im Verfahren selbst vornehmen (vgl. bspw. OLG Celle, Beschl.v. 7.6.2007, 13 Verg 5/07). Die Vergabestelle muss das Handeln Dritter begleiten, überwachen und ggf. korrigieren. Die Tätigkeit der Vergabestelle darf sich mithin nicht auf ein bloßes „Abnicken" der Unterstützungshandlungen beschränken (vgl. VK Niedersachsen, Beschl. v. 2.11.2018, VgK-40/2018 m.w.N.).

HINWEIS
Die ausschreibende Stelle muss sich im Vorfeld der Ausschreibung schriftlich bestätigen lassen, dass bei dem*der Berater*in kein Interessenkonflikt besteht (§ 6 VgV/§ 5 KonzVgV/§ 4 UVgO/§ 8 Abs. 5 MS-NRW Kommunen). Die Erklärungen zum Nichtvorliegen eines Interessenkonflikts sind zu dokumentieren (§ 8 Abs. 2 Nr. 10 VgV/§ 6 Abs. 2 Nr. 7 KonzVgV). Zweck dieser Regelungen ist es, jedem „bösen Schein" vorzubeugen. Der Begriff „Interessenkonflikt" ist daher weit zu verstehen. Eine solche Erklärung zum Nichtvorliegen eines Interessenkonflikts ist im Übrigen auch vom gesamten Projektteam einzuholen bzw. allen mit der Zuschlagsentscheidung befassten Personen.

1.2. Bedarfsanalyse

Am Anfang jedes Beschaffungsvorhabens steht die sorgfältige Bestimmung dessen, was beschafft werden soll. Nur wer weiß, was er für seine Kinder und Jugendlichen in Kita und Schule beschaffen will, wird es letztlich auch bekommen.

Vier Aspekte sollten Sie dabei stets bedenken:

1. Von welcher Qualität soll die Kita- bzw. Schulverpflegung sein?
2. Welchen Anforderungen soll der Speisenanbieter genügen?
3. Wie sind die konkreten Rahmenbedingungen (z.B. eigene Küche in der Kita/Schule)?
4. Wie soll die Qualität über die Vertragslaufzeit gesichert werden?

1.2.1. Ist-Analyse

Auch im Kontext der Beschaffung von Kita- und Schulverpflegung gilt: Das Rad muss nicht jedes Mal neu erfunden werden. Vielmehr sollte Bewährtes beibehalten und Neues nur dort herbeigeführt werden, wo es nötig ist. Daher ist es ratsam, an den Anfang des Beschaffungsvorhabens eine Ist-Analyse zu stellen.

Aspekte, die im Rahmen der Ist-Analyse unter anderem zu bedenken sind:

- Zahl und Altersstufen der zu versorgenden Kinder und Jugendlichen
- Bestehende Räumlichkeiten/Ausstattung (z.B. Küche oder Wärm-/Kühleinrichtung)
- Etwaig bestehende Preisvorgaben/Zuzahlungsbereitschaft
- Aktuell geforderte Qualitätsstandards
- Lessons Learned – gewonnene Erkenntnisse

SCHUL-HINWEIS
Binden Sie die Schüler*innen in die Ist-Analyse ein. Schließlich wird die Schulverpflegung für die Schüler*innen beschafft. Ihnen sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, die aktuelle Situation zu bewerten. Sollen die Schüler*innen auch formal eingebunden werden (z.B. durch Mitwirkung im Entwurf der Vergabeunterlagen oder der Wertung) gelten auch für diese die üblichen formalen Anforderungen: Die Schüler*innen müssen schriftlich bestätigen, dass kein Interessenkonflikt besteht (§ 6 VgV/§ 5 KonzVgV/§ 4 UVgO/§ 8 Abs. 5 MS-NRW Kommunen). Bitte daran denken, dass auch Positionierungen auf Social Media den Verdacht eines „Interessenkonflikts“ begründen können (VK Sachsen, Beschl. v. 27.6.2023 – 1/SVK/012-23 – Rahmenvertrag über Dienstleistungskonzession Schulverpflegungsleistung). Die Erklärungen zum Nichtvorliegen eines Interessenkonflikts sind zu dokumentieren (§ 8 Abs. 2 Nr. 10 VgV/§ 6 Abs. 2 Nr. 7 KonzVgV). Bei Minderjährigen ist die Zustimmung der Eltern notwendig.

KITA-HINWEIS
Bei Kita-Kindern wird altersbedingt jede formale Einbindung in den Beschaffungsprozess ausscheiden. Denkbar sind aber zumindest altersgerecht gestaltete informelle Befragungen.

Hier finden Sie Arbeitshilfen zum Thema:
www.gemeinsamgutessen.de/service/arbeitshilfen

1.2.2. Wahl des Produktionssystems

Für Kita- und Schulverpflegung denkbar sind verschiedene Produktionssysteme:

Cook & Serve/Mischküche

Die Speisen werden täglich vor Ort aus frischen Lebensmitteln zubereitet (und ggf. nur mit einem geringen Anteil an Convenience-Produkten ergänzt) und ausgegeben.

Cook & Chill/Kühlkost

Die Speisen werden extern zubereitet, abgekühlt und ausgeliefert. Die gekühlt ausgelieferten Speisen werden vor Ort erwärmt und ausgegeben.

Cook & Freeze/Tiefkühlkost

Die Speisen werden extern zubereitet, tiefgekühlt und als Einzelportionen oder Mehrportionsgebinde ausgeliefert. Die Speisen werden vor Ort erwärmt und ausgegeben.

Cook & Hold/Warmverpflegung

Die fertigen Speisen werden warm ausgeliefert (ggf. kurz vor Ort warmgehalten) und ausgegeben. Bei der Ausgabe erfolgt keine Aufbereitung.

HINWEIS
Die bloße Behauptung ‚ernährungsphysiologischer Vorteile' oder alleinige Wünsche von Elternbeiräten o. Ä. reichen nicht aus, um ein Produktionssystem zu bevorzugen oder auszuschließen (VK Südbayern, Beschl. v. 23.8.2017, Z3-3-3194-1-24-05/07 – Schulverpflegung in Grund- und Mittelschule – Rn. 113 ff.). Eine Beschränkung auf bestimmte Produktionssysteme ist nur zulässig, wenn hierfür sachliche und nachvollziehbare Gründe bestehen, etwa aufgrund der vorhandenen räumlichen, technischen oder personellen Voraussetzungen (VK Baden-Württemberg, Beschl. v. 04.05.2018 – 1 VK 8/18 – Mittagsverpflegung an Schulmensen – Rn. 89 ff.). Mit jedem System ist eine gute Verpflegungsqualität zu erreichen, wobei Heißhalte- und Kühlzeiten sowie Unterbrechungen der Kühlkette Risiken für die Speisequalität darstellen können, insbesondere im Hinblick auf krankmachende Keime. Diesen Risiken kann durch geeignete Qualitätssicherungsmaßnahmen begegnet werden.

Nur ausnahmsweise darf man sich auf ein Produktionssystem festlegen oder einzelne Produktionssysteme ausschließen, wenn es dafür sachliche Gründe gibt (VK Baden-Württemberg, Beschluss vom 04.05.2018 - 1 VK 8/18 – Mittagsverpflegung an Schulmensen – Rn. 89 ff.). Solche sachlichen Gründe können sich aus den vorhandenen Strukturen ergeben, insbesondere den Räumlichkeiten, der Küchenausstattung und des ggf. vorhandenen Personals.

1.2.3. Qualitätsstandards

Ziel jedes Vergabeverfahrens sollte die Beschaffung einer schmackhaften und ausgewogenen Kita- und Schulverpflegung sein, die den Kindern und Jugendlichen eine gesunde und vollwertige Ernährung ermöglicht. Wie ein solches Verpflegungsangebot aussehen sollte, wird in den DGE-Qualitätsstandards definiert:

- Schulen: DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Schulen
- Kitas: DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Kitas

Der jeweilige DGE-Qualitätsstandard fasst alle wichtigen Bereiche der Qualitätsentwicklung zusammen: Neben wissenschaftlich basierten Anforderungen an die ernährungsphysiologische Qualität der Kita- und Schulverpflegung beschreibt er auch strukturelle und organisatorische Voraussetzungen für eine gesundheitsfördernde und nachhaltige Verpflegung.

Kriterien nach den DGE-Qualitätsstandards

Bei der Beschaffung von Kita- und Schulverpflegung sollten nach den DGE-Qualitätsstandards folgende Kriterien Berücksichtigung finden:

- **Lebensmittelqualität und -quantität:** optimale Auswahl von Lebensmitteln und deren Einsatzhäufigkeit mit Minimal- und Maximalanforderungen
- **Speiseplanung:** komplettes Angebot an Speisen und Getränken inkl. Zwischenverpflegung ja/nein, Mittagessen ja/nein, Anzahl der Menülinien, ovo-lacto-vegetabiles Menü, Menüzyklus, Berücksichtigung von saisonalen Produkten, Convenience-Produkten etc. …
- **Speiseplangestaltung:** Darstellung des Verpflegungsangebots; auch Kennzeichnung von Allergenen und Zusatzstoffen
- **Speisenherstellung:** Temperaturen, Heißhaltezeiten, Sensorik (Präsentation, Geschmack, und Konsistenz der Speisen)
- **Zubereitung** (nährstoffschonend, salz-, fett- und zuckerarm)

HINWEIS
Es ist nicht ausreichend, in der Leistungsbeschreibung pauschal auf den DGE-Qualitätsstandard zu verweisen. Die Kriterien müssen mit Leben gefüllt werden. Es muss präzise beschrieben werden, welche Verpflichtungen dem Speisenanbieter auferlegt werden (EuGH, Urt. v. 05.06.2025 – C-82/24 – Veolia Water Technologies u. a.).

Einen Formulierungsvorschlag finden Sie im Anhang ab Seite 116.

Quelle: Fotolia © WavebreakMediaMicro

Verpflichtender DGE-Qualitätsstandard in den Bundesländern

In einigen Bundesländern ist der DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Schulen und/oder der DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Kitas verpflichtend vorgeschrieben.

Schule: Aktuell ist der DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Schulen in fünf Bundesländern verpflichtend: Berlin, Bremen, Hamburg, Saarland und Thüringen.

- **Berlin**
  Der Berliner Senat hat im Jahr 2013 ein Gesetz über die Qualitätsverbesserung des Schulmittagessens verabschiedet und dafür die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen. Ein wesentlicher Baustein sind berlinweit einheitliche Musterausschreibungsunterlagen für die Primarstufe (Jg. 1–6). Der Leistungsbeschreibung liegt der DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Schulen zugrunde. Für die weiterführenden Ganztagsschulen liegt seit 2016 eine standardbasierte Musterausschreibung vor, die von den bezirklichen Schulträgern genutzt werden kann. Aus den Erkenntnissen der vorherigen Vertragslaufzeit erfolgte für den Vertragsbeginn ab dem 01.08.2024 eine weitere umfassende Überarbeitung der Musterausschreibungsunterlagen.

- **Bremen**
  Die Verpflegungsdienstleister der Bremer Schulen sind in ihren Verträgen mit der Senatorin für Kinder und Bildung per Auftrag oder per Dienstleistungskonzession an die Einhaltung der DGE-Qualitätsstandards gebunden.

- **Hamburg**
  Die Hamburger Schulbehörde fordert in einem von allen Schulen zu verwendenden Mustervertrag zur Überlassung einer Dienstleistungskonzession verbindlich in Anlage 1 die Einhaltung des DGE-Qualitätsstandards ein.

- **Saarland**
  Im Saarland legen das Förderprogramm „Freiwillige Ganztagsschule“ und die Ganztagsschulverordnung fest, dass in allen saarländischen Ganztagsschulen das Mittagessen dem DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Schulen entsprechen muss. Die rechtlich verbindlichen Vorgaben beziehen sich in erster Linie auf die Lebensmittelhäufigkeiten.

- **Thüringen**
  In Thüringen ist vorgeschrieben, dass die Schulverpflegung „aktuellen ernährungswissenschaftlichen Qualitätsstandards für eine ausgewogene, altersgemäße, vollwertige und gesundheitsfördernde Mittagsmahlzeit“ entsprechen muss (§ 3 Abs. 2 Nr. 7 ThürSchFG). Damit sind die DGE-Qualitätsstandards für die Schulverpflegung in Thüringen gesetzlich verankert und müssen in Ausschreibungen und Vertragsangelegenheiten mit Caterern berücksichtigt werden.

Kita: Aktuell ist der DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Kitas in zwei Bundesländern verpflichtend: Saarland und Thüringen.

- **Saarland**
  Im Saarländischen Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsgesetz (SBEBG) vom 19. Januar 2022 heißt es in § 1 (2): „[...] Dazu zählt bei längeren Betreuungszeiten auch eine altersgemäße gesunde Ernährung, die den Qualitätsstandards für die Verpflegung in Kitas der Deutschen Gesellschaft für Ernährung entspricht. [...]“.

- **Thüringen**
  Im Thüringer Gesetz über die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindergärten, anderen Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege (ThürKigaG) ist festgehalten (§ 18 Gesundheitsfürsorge), dass der Träger der Kindertageseinrichtung die regelmäßige Versorgung der Kinder mit einer warmen Mittagsmahlzeit gewährleistet, „die den aktuellen ernährungswissenschaftlichen Qualitätsstandards für eine ausgewogene altersgemäße, vollwertige und gesundheitsfördernde Mittagsmahlzeit in Kindertageseinrichtungen zu entsprechen hat“.

HINWEIS
Aber auch wenn es in Ihrem Bundesland keine gesetzliche Verpflichtung für die Anwendung der DGE-Qualitätsstandards für Kita- und Schulverpflegung gibt: Schul- und Kitaträger dürfen auf Grund ihres Leistungsbestimmungsrechts immer auch die Beachtung der DGE-Qualitätsstandards vorschreiben.

Quelle: stock.adobe.com © bluedesign

Nachweise im Vergabeverfahren

Bereits in der Vorbereitung des Vergabeverfahrens sollten Sie sich Gedanken über Anforderungen machen, welche an die Catering-Unternehmen gestellt werden können. Die Einhaltung von Anforderungen muss überprüft werden können – dafür müssen taugliche Nachweise überlegt werden. Nachweise der Bieter sind notwendige Voraussetzung, um die Einhaltung der geforderten Qualitätskriterien in der Vertragsausführung kontrollieren zu können:

Kriterium	**Nachweis**
Lebensmittelqualität	Wochenspeisepläne
Speiseplangestaltung	
Kennzeichnung Allergene/Zusatzstoffe	
Lebensmittelquantität/ Lebensmittelhäufigkeiten	Kellenplan/Wochenspeisepläne
Heißhaltezeit/Transport	· Produktionsplan · Tourenplan (mit GPS-Daten)
Personalqualifikation	· Zeugniskopie Ausbildungsabschlüsse · Lehrgangszertifikate/-bescheinigungen · Dokumentation betrieblicher Schulungen
Hygienemanagement	· Betriebliches HACCP-Konzept (Auszüge) · Dokumentation von jährlichen Schulungen und Belehrungen
Allergenmanagement	Betriebliches Allergenkonzept (Auszüge)

Beispiel: *Wenn Musterspeisepläne bewertet werden, muss vertraglich sichergestellt sein, dass die Musterspeisepläne auch real umgesetzt werden (BayObLG, Beschl. v. 11.12.2024 – Verg 7/24 – Musterspeisepläne). Dazu müssen z.B. als Nachweis die real umgesetzten Speisepläne eingereicht und mit den mit dem Angebot eingereichten Musterspeiseplänen verglichen werden.*

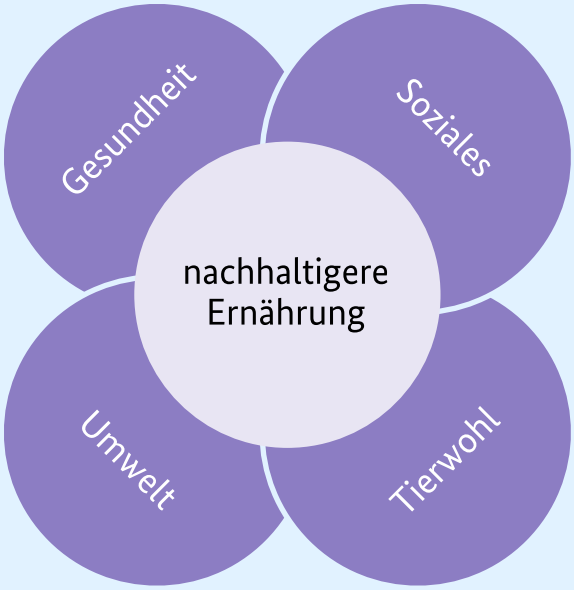
1.2.4. Nachhaltigkeit und Resilienz

Unter welchen Umständen werden Speisen produziert, transportiert und besteht Versorgungssicherheit? Auch diese Fragen sollten unter den Stichworten Nachhaltigkeit und Resilienz in der Vorbereitung des Beschaffungsverfahren beachtet werden.

Nachhaltige Ernährung

Bei Kita- und Schulverpflegung bedeutet Nachhaltigkeit, dass bei der Beschaffung auch beachtet wird unter welchen Bedingungen die Lebensmittel gewonnen werden und auf welchem Weg sie in die Speiseräume der Kitas und Mensen der Schulen gelangen. Dabei führen viele Wege zu einer nachhaltigen Ernährung:

Handlungsoption	**Wirkweise**	**Praktische Umsetzung**
Bevorzugung pflanzlicher Lebensmittel	· Reduzierung Rohstoff- und Energieverbrauch sowie Treibhausgase · Schonung Wasserhaushalt · Keine Futtermittelimporte · Förderung des Tierwohls	· Vegetarische/vegane Wochentage vorgeben · Vegetarische/vegane Menülinie vorgeben
Ökologisch erzeugte Lebensmittel	Reduzierung Rohstoff- und Energieverbrauch sowie Treibhausgase	Vorgabe Bio-Siegel
Saisonale Erzeugnisse	· Kürzere Transportwege · Reduzierung Rohstoff- und Energieverbrauch sowie Treibhausgase	Vorgabe in der Leistungsbeschreibung
Bevorzugung gering verarbeiteter Lebensmittel	Reduzierung von Energie, Wasser und Verpackung	· Mischkost · Reduzierung von Convenience-Produkten (soweit möglich)
Fair gehandelte Lebensmittel	· Schutz der Arbeitnehmer in den Erzeugerländern · Probates Mittel gegen Kinderarbeit · Umweltschutz in Erzeugerländern	Vorgabe Fair-Trade-Zertifizierung
Forderung von Tierwohllabel	Tierwohl	Vorgabe Tierhaltungskennzeichen
Reduktion von Speiseabfällen	Reduzierung Lebensmittelmüll	· Online-Tools für Essensbestellung · Essensausgabe nach Bedarf
Hohe Speisequalität	Geschmacks- und Ernährungsbildung	Umfassende Vorbereitung und Qualitätskontrolle



Quelle: i.A. WBAE (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL) 2020 , Die vier zentralen Ziele einer nachhaltigeren Ernährung, S I

Umsetzung

Nachhaltigkeit in der Beschaffungspraxis setzt einen ganzheitlichen Ansatz voraus. D. h. die Nachhaltigkeit muss in allen Phasen des Beschaffungsvorhabens Berücksichtigung finden.

- **Vorbereitungsphase:** Festlegung konkreter Nachhaltigkeitsziele im Rahmen der Bedarfsermittlung; Markterkundung in Bezug auf Nachweisformen und Gütezeichen sowie potentielle Bieterkreise und Marktgegebenheiten; Umsetzung in der Leistungsbeschreibung
- **Zuschlagsphase:** Bewertung nach umweltbezogenen und sozialen Zuschlagskriterien
- **Ausführungsphase:** Kontrolle, Durchsetzung von nachhaltigen Ausführungsbestimmungen, wie z.B. CO_2 neutrale Logistik und Anlieferung, Lohnvorgaben für Mitarbeitende, Reduktion von Speiseabfällen, Abfallreduktion, insbesondere Verbot von Einwegpackungen, sowie Sanktionierung bei Nicht-Einhaltung der Bestimmungen.

Achtung: Es sollte nur gefordert werden, was auch kontrolliert wird (BayObLG, Beschl. v. 11.12.2024 – Verg 7/24 – Musterspeisepläne)!

Resilienz

Moderne Kita- und Schulverpflegung sollte auch resilient, also auf Probleme und Krisenfälle vorbereitet sein.

Das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH) hat das Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (IZT) beauftragt, mögliche Krisenrisiken zu untersuchen und Lösungsstrategien zu entwickeln. Damit wurden Hilfestellungen und Handlungsempfehlungen für mögliche Krisensituationen entwickelt.

www.gemeinsamgutessen.de/fileadmin/nqz/publikationsdateien/Projektbericht_Krisensichere_Kita_und_Schulverpflegung.pdf

Neben Krisensituationen gibt es auch typische vertragsrechtliche Problemfelder, die sich gerade bei Kita- und Schulverpflegung krisenhaft auswirken können. Was ist z.B. zu tun, wenn das Catering-Unternehmen die Leistung verweigert oder in Insolvenz fällt? Kita- und Schulkinder sollen schließlich nicht hungrig in den Nachmittag gehen müssen. Jedenfalls akuten Versorgungslücken kann vorgebeugt werden, wenn die Verträge mit den Catering Unternehmen eine Ersatzbeschaffungsklausel enthalten.

Zur Steigerung der Resilienz kann es auch beitragen, wenn die Kita- und Schulträger eigene Küchen betreiben und für die Versorgung der Küchen mit Lebensmitteln Rahmenverträge mit mehreren Lieferanten abschließen. Dieses Vorgehen hat sich zur Erhöhung der Versorgungssicherheit bewährt und ist vergaberechtlich ausdrücklich zulässig (§ 103 Abs. 5 GWB, § 15 Abs. 1 UVgO, § 6 Abs. 2 Satz 1 MS-Kommunen NRW).

26 Mit der Vergaberechtsreform 2026 ist zudem ausdrücklich vorgesehen, dass Belange der Versorgungssicherheit in den Bedingungen für die Auftragsausführung geregelt werden dürfen (§ 128 Abs. 2 Satz 3 GWB-E). Denkbar wäre es z.B. den Catering-Unternehmen vorzuschreiben, dass sie die Versorgungssicherheit für Lebensmittel durch diversifizierte Lieferketten erhöhen.

Links und weiterführende Informationen

- **Die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB)** unterstützt öffentliche Auftraggeber bei der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei Beschaffungsvorhaben. Das Angebot der KNB umfasst neben Beratungsleistungen und offenen sowie individualisierbaren Schulungen auch einen regelmäßigen Newsletter sowie nachfolgende Webplattform mit Informationen rund um eine nachhaltige öffentliche Beschaffung:
  www.nachhaltige-beschaffung.info.

- **Bio kann jeder**
  „Bio kann jeder – nachhaltig essen in Kita und Schule“ lautet das Motto der bundesweiten Informationskampagne für mehr Bioprodukte und nachhaltige Ernährung in der Außer-Haus-Verpflegung von Kindern und Jugendlichen.
  https://www.oekolandbau.de/bio-in-der-praxis/ausser-haus-verpflegung/bildung-und-beratung/bio-kann-jeder

- **BioBitte**
  Mehr Bio in öffentlichen Küchen. Die Initiative BioBitte hat ein klares Ziel: Gemeinsam mit Akteurinnen und Akteuren vor Ort will sie dazu beitragen, den Anteil von Bio-Lebensmitteln in der öffentlichen Außer-Haus-Verpflegung auf 20 Prozent und mehr zu steigern.
  www.oekolandbau.de/bio-in-der-praxis/ausser-haus-verpflegung/bildung-und-beratung/die-initiative-biobitte

- **KEEKS**
  Das Projekt „KEEKS – Klima- und energieeffiziente Küche in Schulen“ unterstützt Schulküchen, ihre Klimaschutzpotenziale zu entfalten und zeigt auf, wie in der Schulküche klima- und energieeffizient gekocht werden kann
  PDF: elearning.izt.de/mod/resource/view.php?id=1351

- **REFOWAS**
  Das Forschungsprojekt REFOWAS (steht für „Pathways to Reduce Food Waste“) erhebt und bewertet nicht nur Speiseabfälle, sondern entwickelt praxistaugliche Hilfen und Materialien für eine abfallarme Schulverpflegung
  - Ausschreibungen zur Beschaffung abfallarmer, nachhaltiger Schulverpflegung
  - Ergebnisse der bundesweiten Befragungen von Schulträgern und Verpflegungsanbietern und Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung von Schulverpflegung

  PDF: refowas.de/hilfen-zur-schulverpflegung.html

1.2.5. Lieferanteneignung

Ohne Frage steht die Bestimmung der qualitativen Anforderungen an die Kita- und Schulverpflegung im Mittelpunkt der Bedarfsanalyse. Sie sollten aber nicht vergessen, dass der Speisenanbieter für deren praktische Umsetzung verantwortlich ist. Setzen Sie sich im Rahmen der Bedarfsanalyse daher auch mit den qualitativen Anforderungen an den Dienstleister auseinander.

Von Bedeutung kann dabei sein:

- Zulassung oder Ausschluss von sog. Newcomern
- Zertifizierungen (z.B. Zertifizierung nach der Bio-AHVV, EMAS Zertifizierung)
- besondere Anforderungen an den Nachweis bereits realisierter Projekte
- qualitative und quantitative Anforderungen an das Personal

Es gilt bei der Forderung nach Zertifikaten zu bedenken, dass gerade kleine und mittelständische Unternehmen als Bieter ohne nachgewiesene Zertifizierungen dennoch eine gute Qualität liefern. Für diese Fälle kann in den Bedingungen für die Auftragsausführung festgeschrieben werden, dass von dem Speisenanbieter nach Zuschlag im Rahmen einer festgelegten Frist das geforderte Zertifikat erworben werden muss.

HINWEIS
Die Anforderungen an den künftigen Speisenanbieter laufen unter dem vergaberechtlichen Stichwort „Bietereignung und -nachweise“

1.2.6. Anforderungen an das Personal

Für Kita- und Schulverpflegung kann es sinnvoll sein, auch bestimmte Qualitätsanforderungen an das Personal zu stellen:

- Für die Verantwortlichkeiten zur Speisenplanung und der Rezepturen: Koch*in, Oecotropholog*in, Hauswirtschaftsmeister*in, Diätassistent*in oder gleichwertige Qualifikation
- Für die Tätigkeit in der Essensausgabe, welche „geeignet ist, Kontakt zu Minderjährigen aufzunehmen“, kann die Vorlage von erweiterten Führungszeugnissen der Mitarbeiter*innen gefordert werden (§ 30a Abs. 1 Nr. 2 lit. b BZRG).

HINWEIS
Die Anforderungen an das Personal sollten in Vertrag/Leistungsbeschreibung oder den Bedingungen für die Auftragsausführung formuliert werden.

1.2.7. Qualitätssicherung

Die Einhaltung der geforderten Qualitäten muss in der Ausführungsphase überprüft und bei Nichteinhaltung sanktioniert werden. Denken Sie daran: Was nicht vertraglich durchgesetzt und kontrolliert wird, darf nicht gefordert werden!

Bereits im Zuge der Bedarfsanalyse sollten Sie daher die Aspekte des Qualitätsmanagements und der -durchsetzung festlegen, wie zum Beispiel:

- Art und Umfang der Qualitätskontrolle
- Einsichts- und Kontrollrechte, einschließlich Weiterleitungspflichten
- Nachweis einer Zertifizierung binnen einer bestimmten Frist nach Leistungsbeginn

Quelle: stock.adobe.com © Stefan Gräf

1.3. Markterkundung

Für Kita- und Schulverpflegung gilt gleichermaßen: Scheuen Sie sich nicht vor einer direkten Ansprache der potenziellen Speisenanbieter im Vorfeld des Vergabeverfahrens.

Die Markterkundung gibt Ihnen Gewissheit darüber, ob die gewünschten Qualitäten am Markt verfügbar sind und mithin auch genügend Angebote eingehen werden.

Die Markterkundung sollte auch genutzt werden, um zu klären, ob die gewünschten Qualitätsansprüche bezahlt werden können.

Ferner kann in der Markterkundung auch ausgelotet werden, ob während der Vertragslaufzeit strenger werdende Qualitätsanforderungen gestellt werden können (z.B. während der Vertragslaufzeit steigender Bio-Anteil).

1.3.1. Rechtlicher Rahmen

Markterkundungen sind erlaubt! Wer Gegenteiliges behauptet, kennt das Vergaberecht nicht (vgl. § 28 VgV, § 20 UVgO, § 6 Abs. 1 MS-NRW Kommunen).

Bei der Durchführung einer Markterkundung sind die Gebote der Gleichbehandlung, der Transparenz und des Wettbewerbs zu beachten. Dies heißt für die Vergabepraxis:

- Sprechen Sie mindestens drei, besser fünf relevante Marktteilnehmer an.
- Klären Sie die Unternehmen darüber auf, dass es sich „nur“ um eine Markterkundung handelt.
- Geben Sie allen Unternehmen dieselben Informationen und stellen Sie dieselben Fragen.

Zwar gibt es für die Markterkundung keine ausdrücklichen Verfahrensvorschriften. Es gelten aber auch für die Markterkundung die allgemeinen Prinzipien des Vergaberechts (Gleichbehandlung, Wettbewerb, Transparenz). Daher darf in der Markterkundung z.B. nicht nur gezielt ein „Lieblings“-Anbieter angesprochen werden (VK Südbayern, Beschl. v. 08.11.2022 – 3194.Z3-3_01-22-6).

1.3.2. Methoden

Methoden einer Markterkundung können sein:

- Allgemeine Internetrecherche
- Abfrage von Brancheninformationen über Anbieterdatenbanken
- Direkte Abfrage von Produktinformationen und Preislisten
- Produktpräsentationen
- Fachmessebesuche
- Durchführung von Interessenbekundungsverfahren
- Direkte Ansprache potenzieller Anbieter (bspw. über Gespräche, runde Tische).

HINWEIS
Gerade, wenn neuartige Anforderungen gestellt werden sollen (z.B. eine Steigerung des Bio-Anteils auf 50 % - 100 %) ist eine direkte Ansprache potenzieller Bieter dringend geboten.

Zwar gibt es für die Markterkundung keine ausdrücklichen Verfahrensvorschriften. Es gelten aber auch für die Markterkundung die allgemeinen Prinzipien des Vergaberechts (Gleichbehandlung, Wettbewerb, Transparenz). Daher darf in der Markterkundung z.B. nicht nur gezielt ein „Lieblings"-Anbieter angesprochen werden (VK Südbayern, Beschl. v. 08.11.2022 – 3194.Z3-3_01-22-6).

Ob eine Markterkundung mittels des Internets zulässig ist, war teilweise umstritten. Mit den Vergaberechtsreformen 2026 soll die „elektronische Durchführung" ausdrücklich zulässig werden (§ 28 VgV-E/§ 20 UVgO-E).

Quelle: ©www.oekolandbau.de/Copyright BLE/Eberhard Schorr

1.4. Leistungsbeschreibung

Die Leistungsbeschreibung ist das Kernstück der Vergabeunterlagen.

Mit ihr werden die Ergebnisse der Bedarfsanalyse und Markterkundung schriftlich fixiert, indem die geforderten Leistungen wie z.B. die Qualitäten der Kita- und Schulverpflegung und Nachhaltigkeitsaspekte festgeschrieben werden.

Widersprüche und Unklarheiten in den Vergabeunterlagen (inklusive der Leistungsbeschreibung) gehen zu Lasten des Auftrag-/Konzessionsgebers!

Je detaillierter die geforderte Leistung beschrieben wird, umso weniger Probleme können im Beschaffungsverfahren und während der Vertragsdurchführung entstehen.

1.4.1. Eindeutig

Die Leistung muss eindeutig und erschöpfend beschrieben werden (§ 121 Abs. 1 Satz 1 GWB, § 152 Abs. 1 GWB i.V.m. § 121 Abs. 1 Satz 1 GWB, § 23 Abs. 1 Satz 1 UVgO, § 9 Abs. 1 Satz 1 MS-NRW Kommunen).

Eindeutig: Speisenanbieter müssen anhand der Leistungsbeschreibung erkennen können, welche qualitativen Anforderungen die Vergabestelle an das Speiseangebot sowie den Speiseplan hat. Der pauschale Verweis auf die Einhaltung der DGE-Standards oder Gütezeichen ist nicht ausreichend. Die Qualitätsanforderungen müssen konkret beschrieben werden.

Der Speisenanbieter muss wissen, unter welchen rechtlichen und tatsächlichen Bedingungen die Leistungserbringung erfolgen soll. Die Rahmenbedingungen haben einen großen Einfluss auf die Preiskalkulation. Denken Sie daran, dass sämtliche rechtlichen und tatsächlichen Aspekte sich monetär auswirken.

26 Zwar wurde mit den Vergaberechtsreformen 2026 das Erfordernis der „erschöpfenden“ Leistungsbeschreibung gestrichen. Dadurch werden aber die inhaltlichen Anforderungen nicht aufgegeben. Es sollen weiterhin ausreichend Informationen zur Verfügung gestellt werden, um vergleichbare Angebote zu erhalten (Gesetzesbegründung, Seite 62). Für diese Einschätzung spricht auch die jüngere Rechtsprechung, wonach z.B. Gewährleistungsrechte ausdrücklich geregelt werden müssen und Verweise auf das Vertragsrecht nicht ausreichen (EuGH, Urt. v. 05.06.2025 – C-82/24 – Veolia Water Technologies).

HINWEIS
Achten Sie unbedingt auf klare und unmissverständliche Formulierungen. Formulierungen wie „kann“, „sollte“ oder „wünschenswert“ lassen unnötigen Deutungsspielraum und erschweren eine eindeutige Leistungsanforderung.

Leistungsbestimmungsrecht

Das Vergaberecht regelt nicht, was die Vergabestelle beschafft, sondern nur den Ablauf des Beschaffungsverfahrens. Der Auftraggeber ist daher grundsätzlich frei, welchen qualitativen Anforderungen er in Bezug auf

- Bio-Anteil
- Saisonale-Anteile
- Nachhaltigkeit

an die Kita- und Schulverpflegung stellt (sog. Leistungsbestimmungsrecht). Die Grenze des Leistungsbestimmungsrechts ist erreicht, wenn

- die Vorgabe durch den Auftragsgegenstand NICHT sachlich gerechtfertigt ist,
- keine nachvollziehbaren und objektiven Gründe vorliegen sowie
- die Gründe nicht nachgewiesen sind.

Gründe für die Bevorzugung oder Benachteiligung bestimmter Leistungen müssen nachvollziehbar dokumentiert werden (EuGH, Urt. v. 16.01.2025 – C-424/23 – Steingutrohre).

Beispiel: *Die Entscheidung über das Speisenproduktionssystem bietet ein anschauliches Beispiel für die vorstehend skizzierten Zusammenhänge. Zwar hat der Kita- und Schulträger ein Leistungsbestimmungsrecht und darf daher also beispielsweise Vorgaben zum Speiseplan machen, er darf sich aber nicht auf ein bestimmtes Verpflegungssystem festlegen. Auch die Behauptung „ernährungsphysiologischer Vorteile“ oder Wünsche von Elternbeiräten o.ä. rechtfertigen nicht die Bevorzugung oder den Ausschluss eines Produktionssystems (VK Südbayern, Beschl. v. 23.8.2017, Z3-3-3194-1-24- 05/07 – Schulverpflegung in Grund- und Mittelschule – Rn. 113 ff.). Mit jedem System ist eine gute Verpflegungsqualität zu erreichen, wobei Heißhalte- und Kühlzeiten (und Unterbrechungen der Kühlkette) stets eine Gefahr für die Speisequalität darstellen. Diesen Gefahren kann aber durch Qualitätssicherungsmaßnahmen begegnet werden. Nur ausnahmsweise darf der Schul-/Kitaträger sich auf ein Verpflegungssystem festlegen oder einzelne Verpflegungssysteme ausschließen, wenn es dafür sachliche Gründe gibt (VK Baden-Württemberg, Beschluss vom 04.05.2018 - 1 VK 8/18 – Mittagsverpflegung an Schulmensen – Rn. 89 ff.). Solche sachlichen Gründe können sich aus der vorhandenen (oder nicht vorhandenen) Ausstattung ergeben, insbesondere den Räumlichkeiten, der Küchenausstattung und des ggf. vorhandenen Personals.*

Rechtliche und tatsächliche Rahmenbedingungen

Die Leistungsbeschreibung muss so umfassend und verständlich formuliert sein, dass alle Bieter diese im gleichen Sinne verstehen können. Es soll nicht etwa das ortansässige Catering-Unternehmen einen uneinholbaren Informationsvorsprung haben. Ziel soll es dabei sein, dass alle Angebote verglichen werden können. Daher müssen auch kalkulationsrelevante tatsächliche und rechtliche Rahmenbedingungen der Kita- und Schulverpflegungsleistung beschrieben werden. Derartige rechtliche und tatsächliche Rahmenbedingungen können sein:

- **Tatsächliche Rahmenbedingungen**
  - Liefer- und Leistungsort (z.B. Lieferanteneingang oder direkt in die Küche)
  - Küchenausstattung (z.B. Kühl- oder Regenerationskapazitäten)
  - Anlieferungswege, wie etwa besondere Umgebungsbedingungen, bauliche Gegebenheiten der Kita und Schule
  - Bedingungen an Transport und Anlieferung (z.B. Vorgaben zur Mindesttemperatur bei Warmanlieferung; Reinigung der Gerätschaften, wie Thermoporte)
  - Wareneingangskontrollen (z.B. Vorgaben zu den mitzuliefernden Dokumenten)

- **Rechtliche Rahmenbedingungen**
  - Leistungszeitraum und Schließzeiten (z.B. Ferien, bewegliche Ferientage)
  - Bestellvorgang (z.B. Online-App, vgl. Besonderheiten bei Online-Bestellsystemen)
  - Einsichts- und Kontrollrechte sowie Weiterleitungspflichten
  - Rechnungslegung (z.B. Fristen und Formulare)
  - Kündigungsregelungen, Mängelgewährleistungsrechte, Haftung etc.

Tipp: Sie können auch Pläne, Fotos und Videos zur Unterstützung der Beschreibung verwenden.

HINWEIS
Die Beschreibung der tatsächlichen Rahmenbedingungen darf nicht durch eine verbindliche Ortsbesichtigung ersetzt werden.

Besonderheiten bei Online-Bestellsystemen

Falls in der Kita- und Schulverpflegung Online-Bestellsysteme, Bestell-Apps o.ä. vorgesehen sind, müssen rechtliche Vorgaben, insbesondere zu

- Datenschutz und
- Barrierefreiheit

beachtet werden.

Datenschutz bei Online-Bestellsystemen

Online-Bestellsysteme bringen Datenschutzprobleme, denn bei der Schul- und Kitaverpflegung werden ggf. zahlreiche personenbezogene Daten (Art. 4 Nr. 1 DSGVO) verarbeitet (z.B. Namen der Kinder und Jugendlichen). Dabei kann es sich sogar um heikle (z.B. Kontoverbindung) oder sensible (z.B. Allergien, religiös motivierte Speisewünsche) Daten handeln (Art. 9 Abs. 1 DSGVO). Schul- und Kitaträger sind als Auftrag-/Konzessionsgeber zugleich die datenschutzrechtlich Verantwortlichen und müssen die Beachtung des Datenschutzrechts nachweisen können („Rechenschaftspflicht", Art. 5 Abs. 2 DSGVO).

Praktisch bedeutet dies, dass eine Vereinbarung über die Auftragsdatenverarbeitung abgeschlossen werden muss (Art. 28, 32 DSGVO). Die Vereinbarung sollte vom Schul-/Kitaträger gestellt werden und ist den Vergabeunterlagen als Anlage hinzuzufügen.

Die Beachtung des Datenschutzes durch das Catering-Unternehmen muss durch den Schul-/Kitaträger kontrolliert werden. Es reicht beispielsweise nicht aus, sich „blauäugig" auf vertragliche Sanktionsmechanismen zu verlassen (VK Bund, Beschl. v. 20.06.2023 – VK 2-34/23 – zur vergleichbaren Problematik bei der Ausschreibung der Reisebürodienstleistungen: Weitergabe der Personaldaten).

Barrierefreiheit bei Online-Bestellsystemen

Sollen in der Kita- und Schulverpflegung Online-Bestellsysteme, Bestell-Apps o.ä. eingesetzt werden, müssen die Anforderungen der einschlägigen Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV) im jeweiligen Bundesland beachtet werden, z.B.:

- Nordrhein-Westfalen: BITVNRW
- Rheinland-Pfalz: BITV RP
- Baden-Württemberg: L-BBG BW i.V.m. BITV 2.0
- Hessen: BITV HE
- Berlin: BIKTG Bln

Diskriminierungsfrei

Grundsatz: Es dürfen keine bestimmten Produkte abgefragt werden, wenn dadurch bestimmte Unternehmen oder Produkte begünstigt oder ausgeschlossen werden. Ebenso wenig darf sich die Beschreibung auf eine bestimmte Herkunft oder Produktionsweise (bzw. Speisenproduktionssystem, z.B. „Cook & Chill“) beziehen.

Ausnahme: Es liegt nachweislich ein sachlicher Grund vor, der die Produkt- oder Verpflegungssystemvorgabe rechtfertigt.

Beispiel: *Verfügt eine Schule bspw. über keine eigene Küche und können angelieferte Mahlzeiten aufgrund der personellen und sachlichen Küchenausstattung auch nicht aufbereitet werden, ist die Vorgabe des System Cook & Hold in der Leistungsbeschreibung gerechtfertigt (VK Baden-Württemberg, Beschluss vom 04.05.2018 - 1 VK 8/18 – Mittagsverpflegung an Schulmensen – Rn. 89 ff.). Bloße Wünsche oder Behauptungen gesundheitliche Vor- oder Nachteile sind nicht ausreichend (VK Südbayern, B.v. 23.8.2017, Z3-3-3194-1-24-05/07 – Schulverpflegung in Grund- und Mittelschule – Rn. 113 ff.).*

Auch wenn „Regionalität“ in der Öffentlichkeit typischerweise als Aspekt der Nachhaltigkeit diskutiert wird: Das Vergaberecht verbietet grundsätzlich das Kriterium „Regionalität“ (§ 31 Abs. 6 VgV, § 15 Abs. 3 KonzVgV). Keinesfalls darf z.B. gefordert werden, dass der Caterer aus der Region stammt.

In der Beschaffungspraxis wird in neueren Ausschreibungstexten z.B. gefordert, Produkte aus einem bestimmten Umkreis, etwa 200 km, zu beziehen (sog. ‚Local Sourcing‘). Allerdings ist die Überprüfung dieser Vorgaben für den Auftraggeber aufwendig. Da nur vorgeschrieben werden sollte, was auch kontrolliert werden kann, begegnet dieser Ansatz rechtlichen Bedenken.

Die grundsätzliche Unzulässigkeit des Festschreibens von regionalen Aspekten kann möglicherweise durch saisonale Produkte kompensiert werden, da angenommen werden kann, dass regionale Produkte zur passenden Jahreszeit seitens des Caterers aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen (einfacher und kostengünstiger) zu beschaffen sind.

Möglicherweise kann in Zukunft im Unterschwellenbereich mit der reformierten UVgO argumentiert werden. Dort soll nämlich ausdrücklich für die Gemeinschaftsverpflegung die Berücksichtigung der Regionalität zulässig werden (§§ 2 Abs. 3 Satz 2, 23 Abs. 2 Satz 3 UVgO-E).

1.4.2. Gütezeichen

Gütezeichen und Zertifikaten kommt eine doppelte Bedeutung zu:

- weitergehende Konkretisierung der Leistungsbeschreibung und
- Instrument der Nachweisführung.

In beiden Fällen müssen Sie Kenntnis vom Inhalt der Gütezeichen und Zertifikate haben: Was soll durch die Zertifikate beschrieben werden; für was soll das Zertifikat stehen?

Rechtliche Anforderungen an das Gütezeichen

Gütezeichen ist nicht gleich Gütezeichen. Die Vorlage eines Gütezeichens darf nur verlangt werden, wenn das Gütezeichen die folgenden Voraussetzungen erfüllt:

- Die Anforderungen des Gütezeichens sind für die Bestimmung der Merkmale der Leistung geeignet und stehen mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung.
- Die Anforderungen des Gütezeichens beruhen auf objektiv nachprüfbaren und nichtdiskriminierenden Kriterien.
- Das Gütezeichen wurde im Rahmen eines offenen und transparenten Verfahrens entwickelt, an dem alle interessierten Kreise teilnehmen können.
- Alle betroffenen Unternehmen haben Zugang zum Gütezeichen.
- Die Anforderungen an das Gütezeichen wurden von einem Dritten festgelegt, auf den das Unternehmen, das das Gütezeichen erwirbt, keinen maßgeblichen Einfluss ausüben konnte.

Selbst wenn sämtliche Voraussetzungen erfüllt sind, fordert das Vergaberecht bei der Nutzung eines Gütezeichens den Zusatz „oder gleichwertig“, damit die Bieterunternehmen auch andere Gütezeichen verwenden dürfen, die den gestellten Anforderungen genügen.

Daher sollte in den Vergabeunterlagen klar formuliert werden, welche Anforderungen des Gütezeichens dem Auftraggeber wichtig sind. An diesen wird dann bemessen, ob ein alternatives Gütezeichen gleichwertig ist.

Tipp: Unproblematisch sind gesetzlich definierte Gütezeichen/Zertifizierungen. Im Kontext der Schul- und Kitaverpflegung kommen dabei insbesondere folgende Gütezeichen/Zertifizierungen in Betracht:

Gütezeichen/Zertifizierung	Was wird zertifiziert?	Rechtsgrundlage
EU-Bio-Siegel	Ökologische Produktion	EU-Bio-VO (EU) 2018/848
Stufe nach Bio-AHVV	Ökologische Produktion	Bio-AHVV
Tierhaltungskennzeichen	Tierwohl	TierHaltKennzG

Gütezeichen: Beispiel für eine Nachweisführung

Gegenstand der Beschaffung sind Bioprodukte. Dazu gibt es zwei grundsätzliche Ansätze:

Ansatz 1: Zertifizierung einzelner Speisen oder der Produktlinie
Seit vielen Jahren im praktischen Einsatz sind Zertifizierungen einzelner Speisen oder der Produktlinie.

Beispiel: *„Der Einsatz von Bioprodukten ist nachzuweisen durch das EU-Bio-Siegel gemäß Verordnung (EU) 2018/848 vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates oder gleichwertig.“*

Dass die in Bezug genommenen Lebensmittel wirklich Bioqualität haben, kontrollieren die Öko-Kontrollstellen. Ob bestimmte Bio-Anteile (z.B. „mindestens 30 %“) erreicht werden, muss jedoch der Kita- und Schulträger selbst kontrollieren. Dazu ist nochmals darauf hinzuweisen, dass in einem Vergabeverfahren nichts gefordert werden darf, was nicht kontrolliert wird!

Ansatz 2: Zertifizierung der Küche
Erst seit dem Jahr 2023 gibt es die Bio-AHVV. Danach wird der Anteil der eingesetzten Bio-Waren durch ein drei-stufiges Modell sichtbar gemacht:

- Bronze: 20–49 %
- Silber: 50–89 %
- Gold: 90–100 %

Näher dazu in der Broschüre:
www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/Flyer-Poster/bio-ausser-haus-verpflegung.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Die Zertifizierung bezieht sich ausschließlich auf die Gesamtproduktion der Küche des Catering-Unternehmens. Diese Methode hat für den Schul-/Kitaträger den Vorteil, dass der Kontrollaufwand sinkt. Die Voraussetzungen für die Stufen müssen die Catering-Unternehmen selbst prüfen und kontrolliert wird durch Öko-Kontrollstellen. Der Schul-/Kitaträger selbst muss nichts kontrollieren.

Gütezeichen: Beispiel für eine Konkretisierung

Es soll für die Schulcafeteria ein Mehrwegbechersystem mit Umwelt- und Materialeigenschaften nach DE-UZ 210 („Blauer Engel“) beschafft werden. Es reicht aus, wenn in der Leistungsbeschreibung ein abfallvermeidendes und ressourcenschonendes Mehrwegbechersystem unter Verwendung von Mehrwegbechern und -deckeln gemäß Blauer Engel DE-UZ 210 oder gleichwertig beschrieben wird. Der Kriterienkatalog (https://produktinfo.blauer-engel.de/uploads/criteriafile/de/237/DE-UZ%20210-202501-de-Kriterien-V2.pdf) muss den Vergabeunterlagen beigefügt werden. Das angebotene Mehrwegbechersystem muss dann sämtlichen den in der DE-UZ 210 beschriebenen Anforderungen genügen.

Für den Fall, dass das Mehrwegbechersystem nicht sämtlichen Anforderungen des Gütezeichens genügen muss, sind allerdings die einschlägigen Anforderungen in der Leistungsbeschreibung anzugeben (vgl. § 34 Abs. 3 VgV). Auch ist es zu empfehlen, diejenigen Anforderungen anzugeben, die dem Auftraggeber wichtig sind, um damit die Gleichwertigkeit eines etwa angebotenen alternativen Gütezeichens beurteilen zu können.

1.4.3. Bedingungen an die Auftragsausführung

Mit den besonderen Bedingungen an die Auftragsausführung (vgl. § 128 Abs. 2 GWB) haben die Vergabestellen die Möglichkeit, auf die Art und Weise der Auftragsausführung Einfluss zu nehmen. Mit Bedingungen für die Auftragsausführung geht die Einflussnahme also über den Zuschlagsmoment hinaus.

Bedingungen an die Auftragsausführung bieten die Möglichkeit, mehr Nachhaltigkeit und höhere soziale Standards und eine wirksame Qualitätskontrolle durchzusetzen. Es können mit den besonderen Bedingungen an die Auftragsausführung aber höhere Beschaffungskosten einhergehen.

In der Vergaberechtsreform 2026 ist eine weitere Verankerung von sozialen Aspekten und Resilienz-Kriterien ausdrücklich vorgesehen:

- Es sollen rechtliche Vorgaben zur Entgeltgleichheit der Geschlechter festgeschrieben werden dürfen (§ 128 Abs. 1 Satz 1 GWB-E).
- Es sollen Belange der Versorgungssicherheit geregelt werden dürfen (§ 128 Abs. 2 Satz 3 GWB-E).

Beispiel: *Denkbar wäre es z.B. den Catering-Unternehmen vorzuschreiben, dass alle Mitarbeiter*innen der gleichen Qualifikation und Tätigkeit unabhängig vom Geschlecht das gleiche Entgelt bekommen müssen. Ferner kann dem Catering-Unternehmen vorgeschrieben werden, dass es die Versorgungssicherheit für Lebensmittel durch diversifizierte Lieferketten erhöhen muss.*

Rechtliche Anforderungen an die Auftragsausführung

„Kann"-Regelungen
Sowohl für Kita- als auch für Schulverpflegung können die besonderen Bedingungen an die Auftragsausführung umfassen:

- Wirtschaftliche/rechtliche Belange (z.B. Nachweispflichten, Einsichts- und Kontrollrechte)
- Innovationsbezogene Belange (z.B. Verpflichtung zur Entwicklung neuer Menüs, Verpflichtung zur Ernährungsbildung)
- Umweltbezogene Belange (z.B. Verpflichtung zu Abfallvermeidung und Sortierung)
- Soziale Belange (z.B. Verpflichtung zur Mitarbeiterschulung zum Thema Nichtdiskriminierung)
- Beschäftigungspolitische Belange (z.B. Vorgaben zur Höhe des Lohns – soweit nicht in dem betreffenden Bundesland ohnehin vorgeschrieben)

Nicht zulässig sind Vorgaben in Bezug auf die allgemeine Unternehmenspolitik, d.h. Vorgaben in Unternehmensstrukturen und Handlungsweisen. Es muss stets ein Bezug zum konkreten Beschaffungsvorhaben bestehen.

HINWEIS
Die Einhaltung sollte neben der Vorlage von Gütezeichen und Zertifikaten insbesondere auch durch Stichproben und Vor-Ort-Kontrollen überprüft werden.

„Muss“-Regelungen
In zahlreichen Bundesländern müssen Vorgaben zu Tariftreue und Mindeststundenentgelten gemacht werden, z.B.:

- Nordrhein-Westfalen: § 2 TVgG NRW,
- Baden-Württemberg: §§ 3 ff. LTMG BW
- Sachsen-Anhalt: § 11 TVergG LSA und
- Thüringen: § 6 ThürVgG

Sind Online-Bestellsysteme, Apps o.ä. Gegenstand des Vertrages, müssen auch Vorgaben zum Datenschutz gemacht werden (vgl. 1.4.1.).

Kita-Verpflegung: Die vorstehenden Ausführungen gelten grundsätzlich gleichermaßen für die Beschaffung von Schul- und Kita-Verpflegungsleistungen. Allerdings sind häufig die Auftragswerte bei Kitas geringer. Daher kann es auch vorkommen, dass die Schwellenwerte der Landestariftreue- und Vergabegesetze nicht überschritten sind (z.B. 25.000 € in NRW, 30.000 € in Thüringen, 40.000 € in Sachsen-Anhalt). Daher werden mitunter die Regelungen zu Tariftreue und Mindeststundenentgelt nicht verpflichtend anzuwenden sein.

Bedingungen an die Auftragsausführung: Beispiele

Belang	Konkrete Ausgestaltung	Nachweis
Soziale Belange	Verpflichtende Verwendung von Fair-Trade-Produkten	Fair-Trade-Siegel
Entgeltgleichheit der Geschlechter	Verpflichtende Entgeltgleichheit der Geschlechter	Kontrolle der Lohnabrechnungen
Tierschutz	Verpflichtende Vorgabe von Haltungsbedingungen für Tiere	Bio-Siegel der großen Anbauverbände; Tierhaltungskennzeichen
Umweltbezogene Belange	Verbot von Fertigdesserts und/oder Einwegpackungen	Vor-Ort-Kontrolle
Qualität der Speisen	Anforderungen an Speiseplanung & -herstellung	Speiseplancheck Bspw. Thüringen, Nordrhein-Westfalen
Datenschutz	Bei Online-Bestellsystem, App o.ä.	Vereinbarung über die Auftragsverarbeitung (vgl. 1.4.1.) und Vor-Ort-Kontrolle

1.5. (Vergabe-) Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Bestimmung der Anforderungen an die Kita- und Schulverpflegung in der Bedarfsermittlung, deren Verifizierung im Rahmen der Markterkundung sowie die Verschriftlichung in der Leistungsbeschreibung reichen allein für eine gute Vorbereitung nicht aus.

Bevor Sie einen Caterer beauftragen dürfen, müssen Sie die rechtlichen Rahmenbedingungen beachten.

1.5.1. Dienstleistungsauftrag oder Dienstleistungskonzession

Die Beschaffung von Kita- und Schulverpflegung ist in der Regel als Dienstleistungsauftrag oder als Dienstleistungskonzession ausgestaltet. Sofern der Kita- oder Schulträger die Küche selbst betreiben will, kommen ausnahmsweise sogar reine Lieferaufträge in Betracht.

Tipp: Wenn die Kita- und Schulträger eigene Küchen in sogenannter Eigenregie betreiben, ist es empfehlenswert, für die Versorgung der Küchen mit Lebensmitteln Rahmenverträge mit mehreren Lieferanten abzuschließen. Dieses Vorgehen hat sich zur Erhöhung der Versorgungssicherheit bewährt und ist vergaberechtlich ausdrücklich zulässig (§ 103 Abs. 5 GWB, § 15 Abs. 1 UVgO, § 6 Abs. 2 Satz 1 MS-Kommunen NRW).

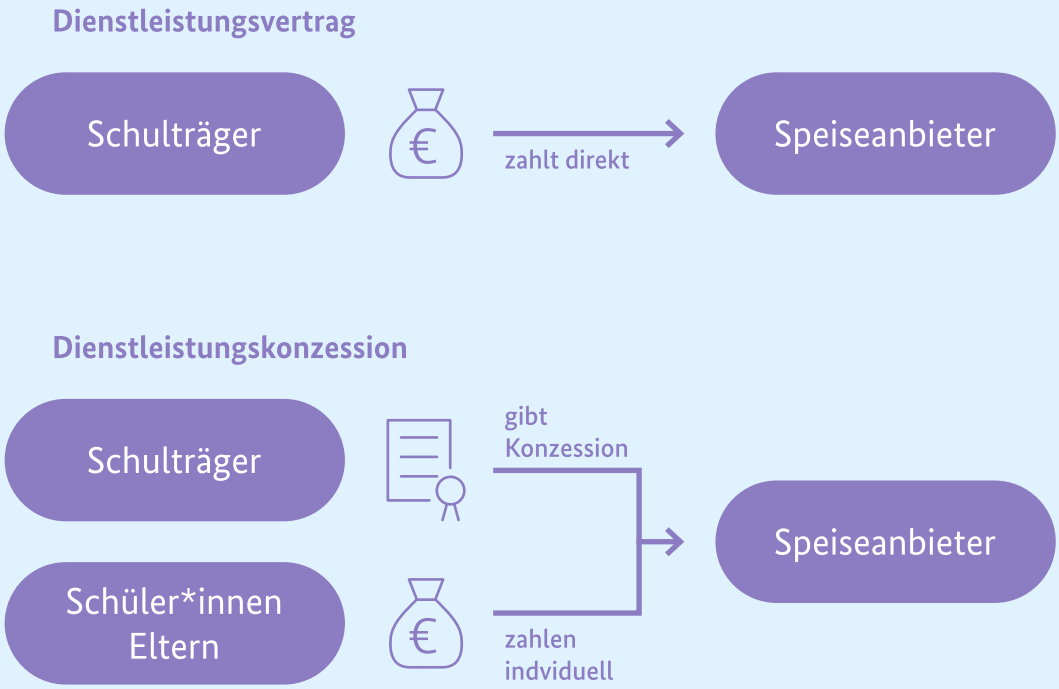
Die Abgrenzung zwischen Dienstleistungsauftrag (und Lieferleistung) einerseits und Dienstleistungskonzession andererseits ist von erheblicher praktischer Bedeutung! Es gelten unterschiedliche Schwellenwerte (Stand Januar 2026: 5.404.000 € für die Dienstleistungskonzession vs. 216.000 € für „normale“ Aufträge/750.000 € für soziale Dienstleistungen) und Regelungen, die Verfahrensordnung und -wahl betreffend.

Besonders interessant wird eine Dienstleistungskonzession unterhalb des Schwellenwerts. Hier gibt es nämlich gar keine ausdrücklichen Verfahrensregelungen, insbesondere gelten weder die UVgO noch die KonzVgV. Es gelten vielmehr „nur“ die Prinzipien des Vergaberechts (Wettbewerb, Transparenz, Gleichbehandlung).

Abgrenzung

Die Dienstleistungskonzession ist dadurch gekennzeichnet, dass als Gegenleistung für die Speisenlieferung/-zubereitung ein Recht zur „Verwertung“ der Dienstleistungen eingeräumt wird.

Während der Auftraggeber beim Dienstleistungsvertrag den Speiseanbieter selbst für dessen Leistung bezahlt, bietet der Konzessionsnehmer die zubereiteten Speisen gegen direkte Zahlung der Schüler*innen und Eltern an.



Betriebsrisiko

In Abgrenzung zum Dienstleistungsvertrag setzt die Dienstleistungskonzession voraus, dass der Speisenanbieter (hier: Konzessionsnehmer) bei der Leistungserbringung auch das Betriebsrisiko trägt (§ 105 Abs. 2 GWB).

Kita- oder Schulträger muss im Rahmen der Ausschreibung das Betriebsrisiko auf den Speisenanbieter übertragen. Eine Übernahme des Betriebsrisikos wird verneint, wenn bei normalen Betriebsbedingungen kein Verlust droht (OLG Koblenz, Beschl. v. 10.07.2018 – Verg 1/18).

Beispiel A: kein Betriebsrisiko
*Kein Betriebsrisiko: Sind die Einnahmen des Speisenanbieters garantiert, weil z.B. pauschale Zuschüsse unabhängig von der Anzahl der tatsächlich abgenommenen Speisen gewährt werden oder die Grundschüler*innen einer Ganztagsbeschulung das Schulgelände nicht verlassen dürfen, fehlt es am Betriebsrisiko.*

Beispiel B: Betriebsrisiko:
Hingegen besteht das Betriebsrisiko, wenn der Speisenanbieter mit der „Imbiss"-Bude an der Ecke konkurriert.

1.5.2. Soziale und andere besondere Dienstleistungen

Wird die Kita- und Schulverpflegung als Dienstleistungsauftrag vergeben, wird es sich häufig um eine soziale und andere besondere Dienstleistung handeln. Worin liegt der Vorteil für den Schul- oder Kitaträger? Die sozialen und anderen besonderen Leistungen sind vergaberechtlich in mehrfacher Hinsicht privilegiert:

- nationale Vergaben bis 750.000 EUR netto Auftragswert (statt 216.000 € für „normale" Aufträge)
- erweitertes Wahlrecht bzgl. der Verfahrensarten
- Zuschlagskriterium „bekannt und bewährt" möglich (vgl. § 65 VgV, § 49 UVgO)

Abgrenzung
Soziale und besondere Dienstleistungen sind Dienstleistungen, die in Anhang XIV RL 2014/24/EU genannt sind. Schulverpflegungsdienste finden sich unter der Rubrik „Gaststätten und Beherbergungsgewerbe":

CPV-Code	Beschreibung
u. a. 55524000-9 Verpflegungsdienste für Schulen 55510000-8 Dienstleistungen von Kantinen, 55511000-5 Dienstleistungen von Kantinen und anderen nicht öffentlichen Cafeterias, 55512000-2 Betrieb von Kantinen, 55523100-3 Auslieferung von Schulmahlzeiten	Gaststätten und Beherbergungsgewerbe

Auszug aus Anhang XIV zu Art. 74 der RL 2014/24/EU

Doch allein die Nennung bei den CPV-Codes reicht nicht aus. Zur Steigerung der Rechtssicherheit muss der Dienstleistungsaspekt im Vordergrund stehen, die Dienstleistung personen- oder ortsgebunden erbracht werden und nur eingeschränkte grenzüberschreitende Dimension haben (VK Westfalen, Beschl. v. 29.11.2021 – VK 1- 43/21 – Sicherheitsdienstleistungen). Für die Abgrenzung zwischen privilegierten und nicht privilegierten Catering-Leistungen kommt es daher darauf an, die Produktionssysteme (Cook & Hold, Cook & Chill, Cook & Freeze) in Bezug auf die enthaltenen Liefer- und Dienstleistungsanteile differenziert zu betrachten.

Beispiel: Soziale und besondere Dienstleistungen

Bei der Auslieferung der Speisen in Form des Speisenproduktionssystems Cook & Hold steht der Zweck, ein verzehrfähiges, hygienisch einwandfreies Essen zu liefern, im Vordergrund. Der Dienstleister muss Sorge tragen, dass die Speisen warm mit der hygienisch gebotenen Mindesttemperatur angeliefert werden, da die Schule die Speisen nicht mehr nachträglich bearbeiten kann. Daher unterfällt die Warmverpflegung (Cook & Hold) dem CPV 55524000-9 und kann als „soziale und andere besondere Dienstleistung“ beschafft werden.

Die Privilegierung für soziale und andere besondere Dienstleistungen greift auch, wenn Dienstleistungen in Form einer Fremdregie ausgeschrieben werden, d. h. das Catering-Unternehmen übernimmt auch die Essensausgabe und stellt das dafür notwendige Personal. In diesen Konstellationen steht ebenfalls der Zweck des „Verpflegungsdienstes für Schulen“ (CPV 55524000-9) im Vordergrund und zwar unabhängig davon, welches Produktionssystem der Fremdregie zu Grunde liegt.

Beispiel: Normale Lieferleistung

Bei Cook & Chill und Cook & Freeze liegt der Leistungsschwerpunkt jeweils in der Lieferleistung der Speisen. Die bereits fertig zubereiteten Speisen werden in die Schule geliefert und nach der Lieferung in der Schule (in der Regel) durch schuleigene oder kommunale Mitarbeitende regeneriert (= verzehrfertig gemacht). Daher stehen die Verpflegungsdienstleistungen (verzehrfertige Zubereitung und Ausgabe der Speisen) durch den Speisenanbieter nicht im Vordergrund, denn diese Verpflegungsdienstleistungen übernehmen die eigenen Mitarbeitenden. Es handelt sich vorrangig um eine Lieferleistung i.S.d. CPV 15894210-6. Die Privilegierung für „Verpflegungsdienste“ als eine Form der sozialen und besonderen Dienstleistungen greift nicht.

1.5.3. Schwellenwert- und Auftragswertermittlung

Für Kita- und Schulverpflegung gilt gleichermaßen Folgendes:
Liegt der geschätzte Auftragswert oberhalb des Schwellenwertes?

ja → EU- und Bundesrecht (GWB, VgV, KonzVgV) findet Anwendung. Bieter können Rechtsschutz geltend machen.

nein → Landesrecht, insbesondere UVgO ist anzuwenden?

HINWEIS ZUR UNTERSCHWELLE:
Stand Januar 2026 gilt in den meisten Bundesländern unterhalb der Schwellenwerte die UVgO. In Sachsen gilt noch die VOL/A, in NRW gilt meist eine kommunale Satzung auf Basis der MS-Kommunen NRW. Ausdrückliche Regelungen zum Rechtsschutz gibt es nur in einzelnen Bundesländern (ausdrücklich Regelungen z.B. in Sachsen-Anhalt und Thüringen, keine Regelungen z.B. in NRW, Bayern und Baden-Württemberg).

Tipp für Dienstleistungskonzessionen: Für Dienstleistungskonzession unterhalb der Schwellenwerte gibt es gar keine ausdrücklichen Verfahrensregelungen, insbesondere gelten weder die UVgO noch die KonzVgV. Es gelten vielmehr „nur“ die Prinzipien des Vergaberechts (Wettbewerb, Transparenz, Gleichbehandlung).

Aktuelle Schwellenwerte

Die EU-Schwellenwerte werden von der EU-Kommission alle zwei Jahre neu festgelegt. Die letzte Änderung erfolgte zum 01. Januar 2026. Danach gelten bis einschließlich 31. Dezember 2027 folgende Schwellenwerte:

Liefer- und Dienstleistungsauftrag	216.000 EUR netto
Auftrag über soziale und besondere Dienstleistungen	750.000 EUR netto
Dienstleistungskonzession	5.404.000 EUR netto

HINWEIS
Die nächste Änderung der Schwellenwerte steht zum 1. Januar 2028 an. Die Festlegungen der EU-Kommission bedürfen keiner Umsetzung in nationales Recht. Mit anderen Worten müssen Sie neue Schwellenwerte sofort beachten.

Berechnungsgrundsätze und Berechnungsbeispiel

Wie wird der Auftragswert ermittelt?

Die wichtigsten Regelungen zur Schätzung des Auftragswert ergeben sich aus § 3 VgV. Diese Regelungen gelten regelmäßig auch unterhalb der Schwellenwerte (z.B. § 3 VgV i.V.m. § 1 Abs. 2 MS-Kommunen NRW). Danach gilt:

- Basis sind die Nettopreise (ohne MWSt.!)
- kein „Kleinrechnen“, um das strengere Vergaberecht oberhalb der Schwellenwerte (insbesondere GWB, VgV, KonzVgV) zu umgehen
- Lose sind zusammenzurechnen
- Optionen müssen voll berücksichtigt werden
- Bei Rahmenverträgen ist das höchste denkbare Beschaffungsvolumen anzusetzen

Für die Schätzung des Werts der Konzession gelten gemäß § 2 KonzVgV vergleichbare Regelungen. Es gilt jedoch folgende Besonderheit: Es wird der Gesamtumsatz zu Grunde gelegt (§ 2 Abs. 3, § 2 Abs. 4 Nr. 2 KonzVgV). Daher müssen neben einer etwaigen Zuschussgewährung durch öffentliche Stellen auch die Essensgeldzahlungen (durch Eltern/Schüler*innen) berücksichtigt werden.

Wann wird der Auftragswert ermittelt?

- am Tag der Versendung der Bekanntmachung (oder bei Direktansprache der Catering-Unternehmen: dieser Tag)

HINWEIS
Die Auftragswertschätzung ist zu dokumentieren!!!

Berechnungsbeispiel: *Gesamtwert des Auftrags: 250 Schüler*innen sollen mit Mittagessen zum Preis von 3,80 Euro (netto) an 200 Schultagen verpflegt werden. Der Vertrag soll vier Jahre laufen.*
Rechnung:

Wert pro Jahr:	*250 Schüler × 200 Tage × 3,80 € = 190.000 €*
Wert des Vertrages – wegen Laufzeit von 4 Jahren:	*4 × 190.000 € = 760.000 €*

1.5.4. Wahl der Verfahrensordnung

Die Vergabe von Kita- und Schulverpflegungsleistungen wird, je nach konkretem Beschaffungsgegenstand und dem geschätzten Auftragswert, durch unterschiedliche Verfahrensverordnungen geregelt.

Die Verfahrensverordnung trifft nähere Bestimmungen über das bei der Beschaffung von Kita- und Schulverpflegungsleistungen einzuhaltende Verfahren, wie etwa:

- Verfahrensarten (insbesondere mit oder ohne Bekanntmachung oder Verhandlung)
- Veröffentlichung (EU-weit oder national)
- Anforderungen an die Speisenanbieter; Eignung der Speisenanbieter
- Einreichung, Form und Umgang mit Teilnahmeanträgen und Angeboten
- Prüfung und Wertung von Teilnahmeanträgen und Angeboten
- Zuschlag

Die Verfahrensverordnungen haben mithin wesentlichen Einfluss auf die Angebots- und Zuschlagsphase.

Quelle: stock.adobe.com © highwaystarz

Übersicht der Verfahrensordnung

Liefer- oder Dienstleistungsauftrag: bspw. „reine“ Lebensmittellieferung bei Eigenbetrieb der Küche im Rahmen eines Mischkostsystems	Oberschwelle	VgV	Regelverfahren: Offenes Verfahren/nicht offenes Verfahren mit Teilnahmewettbewerb Ausnahme: andere Verfahrensarten nur, wenn best. Voraussetzungen erfüllt sind
	Unterschwelle	UVgO (bzw. Sachsen: VOL/A/ NRW: MS-Kommunen NRW)	Regelverfahren: Öffentliche Ausschreibung/Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb Ausnahme: andere Verfahrensarten nur, wenn best. Voraussetzungen erfüllt sind **Tipp:** In vielen Bundesländern jetzt hohe Wertgrenzen, die erleichterte Verfahren erlauben, z.T. sogar Direktauftrag (z.B. bis 100.000 € Direktauftrag möglich in Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, in NRW ggf. sogar bis zum EU-Schwellenwert möglich) Übersicht unter: www.auftragsberatungsstellen.de/wertgrenzen
Soziale und andere besondere Dienstleistungen:	Oberschwelle	VgV (Abschnitt 3)	Wahlrecht: Offenes Verfahren/nicht offenes Verfahren mit Teilnahmewettbewerb/Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb Ausnahme: Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb nur unter best. Voraussetzungen § 65 Abs. 1 Satz 1 VgV
	Unterschwelle	UVgO (Abschnitt 3)	Wahlrecht: Öffentliche Ausschreibung/Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb/Verhandlungsvergabe mit Teilnahmewettbewerb Ausnahme: Verfahren ohne Teilnahmewettbewerb nur unter best. Voraussetzungen § 49 Abs. 1 Satz 1 UVgO **Tipp:** In vielen Bundesländern gelten jetzt hohe Wertgrenzen, die erleichterte Verfahren erlauben, z.T. sogar Direktauftrag (z.B. bis 100.000 € Direktauftrag möglich in Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, in NRW ggf. sogar bis zum EU-Schwellenwert möglich) Übersicht unter: www.auftragsberatungsstellen.de/wertgrenzen
Dienstleistungskonzession: Catering (je nach Ausgestaltung)	Oberschwelle	KonzVgV	Nach Maßgabe der KonzVgV frei; Orientierung am Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb, § 12 Abs. 1 Satz 2 KonzVgV
	Unterschwelle		Keine festen Verfahrensvorschriften; aber Beachtung der Grundsätze der Gleichbehandlung, Transparenz und des Wettbewerbs bspw. durch Interessenbekundungsverfahren bei Binnenmarktrelevanz; ohne Binnenmarktrelevanz: Art. 3 GG

Tipp: Für die Wahl eines Verfahrens mit Verhandlungsmöglichkeit kann sprechen, dass Spielräume ausgelotet werden können (z.B. Höhe des Bio-Anteils). Dieser Vorteil wird mit dem Nachteil erkauft, dass diese Verfahren länger dauern.

KITA-HINWEIS
Die vorstehenden Ausführungen gelten grundsätzlich gleichermaßen für die Beschaffung von Schul- und Kita-Verpflegungsleistungen. Allerdings sind bei Kitas häufig die Auftragswerte geringer. Daher kann häufig nach den jeweils einschlägigen landesspezifischen Regelungen zu den Wertgrenzen ein erleichtertes Verfahren gewählt werden. Insbesondere kann sogar ein Direktauftrag vergeben werden (z.B. bis 100.000 € Direktauftrag möglich in Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, in NRW in Abhängigkeit von der jeweils einschlägigen kommunalen Satzung ggf. sogar bis zum EU-Schwellenwert möglich).

1.5.5. Pflicht zur Losbildung

Denken Sie daran: Auch bei der Ausschreibung von Kita- und Schulverpflegung gilt das Gebot der Vergabe nach Losen (§ 97 Abs. 4 GWB). Auf diese Weise soll der Mittelstand gefördert werden und gleichsam jedes Unternehmen grundsätzlich „ein Stück vom Kuchen“ abbekommen. So sichern sich die Kita- und Schulträger langfristig eine breitere Basis von Dienstleistern, die Kita- und Schulverpflegung liefern können.

Teillos:

Quantitativ abgrenzbare Teilleistung; auch Regional- bzw. Gebietslose fallen unter den Begriff des Teilloses

Beispiel: *Landkreis schreibt die Schulverpflegung für die Schulen des Kreisgebietes aus. In Abhängigkeit von der Anzahl der zu liefernden Essenportionen und der räumlichen Nähe zwischen den Schulen können ggf. einzelne Schulen als Gebietslose zusammengefasst oder muss für jede Schule ein Teillos (= Gebietslos) gebildet werden.*

Fachlos:

Teile der zu beschaffenden Leistung betreffen ein abgrenzbares Fachgebiet bzw. einen Marktsektor.

Was ein Fachgebiet bzw. einen Marktsektor betrifft, ist anhand der Marktüblichkeit zu klären: Kann die eine Leistung „üblicherweise“ auch ohne die andere Leistung erbracht werden?

Beispiel: *Schulträger schreibt die Speisenversorgung der Schulen in kommunaler Trägerschaft aus. Los 1 betrifft die Versorgung mit Mittagessen im „Cook & Hold“-System; Los 2 den Betrieb eines Schulkiosks.*

Tipp: Wird Kita- und Schulverpflegung für einzelne Kitastandorte oder einzelne „Zwergschulen“ beschafft, ist in der Regel keine Aufteilung in Lose notwendig. Wegen des geringeren Auftragswerts ist dem Ziel der Mittelstandförderung bereits durch den Zuschnitt der Aufträge genügt.

Für Konzessionen unterhalb der Schwellenwerte gibt es keine ausdrückliche Verpflichtung zur Aufteilung in Lose.

1.5.6. Eignungskriterien

An Eignungskriterien wird die generelle Fähigkeit eines Bieterunternehmens bemessen, die ausgeschriebene Leistung erbringen zu können (VK Bund, Beschl. v. 19.11.2019 – VK 1-91/19).

Eignungskriterien dürfen drei Aspekte umfassen
(§ 122 Abs. 2 GWB, §§ 44 – 46 VgV):

- Befähigung und Erlaubnis zur Berufsausübung
- Wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit
- Technische und berufliche Leistungsfähigkeit

Achtung: Für die Eignungskriterien gelten strenge Transparenzanforderungen. Alle Eignungskriterien und die dazu geforderten Nachweise müssen bereits in der Bekanntmachung genannt werden (§ 122 Abs. 4 Satz 2 GWB, § 44 Abs. 1 VgV; § 152 Abs. 2 i.V.m. § 122 Abs. 4 Satz 2 GWB, § 33 Abs. 1 Satz 3 UVgO).

Beispiele für Eignungskriterien:

- Angaben zu Referenzen
- Angaben zur Eintragung in ein Berufs- oder Handelsregister
- Angaben einer Betriebshaftpflichtversicherung (ggf. mit Angabe einer Mindestversicherungssumme)
- Angaben zu (Gesamt-)Umsätzen
- Angaben zu Beschäftigtenzahlen/Führungskräften
- Angaben zur Lebensmittelhygiene/Konzept, dass/wie Vorgaben erfüllt werden
- Angaben zu Maßnahmen der Qualitätssicherung/Nachweis über Fachkräfte in der Qualitätssicherung

Es gilt bei der Forderung nach Zertifikaten zu bedenken, dass gerade kleine und mittelständische Unternehmen als Bieter ohne nachgewiesene Zertifizierungen dennoch eine gute Qualität liefern. Für diese Fälle kann in den Bedingungen für die Auftragsausführung festgeschrieben werden, dass von dem Speisenanbieter nach Zuschlag im Rahmen einer festgelegten Frist das geforderte Zertifikat erworben werden muss.

In der Vergaberechtsreform 2026 wird vielfach betont, dass auch „junge und kleine und mittlere Unternehmen“ eine Chance haben sollen (§ 17 Abs. 5 Satz 2 VgV-E, § 42 Abs. 2 VgV-E, § 45 Abs. 5 Satz 2 VgV-E, § 75 Abs. 4 VgV-E, § 25 Abs. 2 KonzVgV-E, § 26 Abs. 4 Satz 2 KonzVgV-E).

Referenzen

Einer Referenz können Sie nur entnehmen, ob der Bieter bereits vergleichbare Aufträge ausgeführt hat. Eine Referenz gibt Ihnen keine Auskunft darüber, in welcher Qualität das Unternehmen die Referenz erbracht hat.

Vergleichbar ist eine Referenz, wenn die Referenzleistung der ausgeschriebenen Leistung qualitativ und quantitativ so weit ähnelt, dass ein Rückschluss auf die Leistungsfähigkeit des Bieters möglich ist. Die Anforderungen dürfen aber nicht zu streng formuliert werden. Bitte bedenken Sie, dass grds. auch „Newcomer“ eine Chance haben müssen.

Beispiel: *Cook & Hold auf der einen und Cook & Chill bzw. Cook & Freeze auf der anderen Seite sind nicht vergleichbar. Bei Cook & Hold geht es nämlich vorrangig darum, ein verzehrfähiges, hygienisch einwandfreies Essen zu liefern. Hingegen liegt der Leistungsschwerpunkt bei Cook & Chill und Cook & Freeze in der Lieferleistung der Ware. Daher sind Referenzen betreffend Cook & Freeze und Cook & Chill vergleichbar.*

HINWEIS
Denken Sie an die strengen Transparenzanforderungen: Wer auf Nummer sicher gehen will, macht bereits in der Bekanntmachung deutlich, wonach die Vergleichbarkeit beurteilt wird (z.B. Schüler*innenzahl, Arbeit mit Bestell-App etc.)

1.5.7. Zuschlagskriterien und Wertung

Ein Zuschlagskriterium dient NICHT der Bewertung der allgemeinen Ausstattung des Bieterunternehmens oder der Unternehmensführung, sondern der Qualität des auf den konkreten Auftrag abgegebenen Angebots (VK Bund, Beschl. v. 19.11.2019 – VK 1-81/19).

Ziel der Zuschlagskriterien ist es, dass die Bieter/Interessenten erkennen können, wie sie ihr Angebot gestalten müssen, um die Höchstpunktzahl erreichen zu können. Je genauer die Vorgaben durch den Auftrag-/Konzessionsgeber beschrieben werden, desto besser können die Bieter/Interessenten ihre Angebote gestalten. Seien Sie sich bewusst: Die Zuschlagskriterien sind ein mächtiges Steuerungsinstrument im Beschaffungsprozess, weil damit den Bietern signalisiert wird, ob im Rahmen der Zuschlagsphase die Kosten oder die Qualität den Vorrang haben soll.

Da die Zuschlagskriterien aus der Leistungsbeschreibung entwickelt werden gilt auch hier: wer nicht weiß, was er will, kann keine sinnvollen Zuschlagskriterien bestimmen.

In der Wertung wird darüber entschieden, welcher Dienstleister den Zuschlag erhält. Für einen derartig zentralen Verfahrensschritt gilt in besonderem Maße das grundlegende vergaberechtliche Transparenzgebot (§ 97 Abs. 1 Satz 1 GWB). Daher müssen

- Wertungskriterien (Preis sowie Qualitäts- bzw. Leistungskriterien),
- deren Gewichtung und
- die Bewertungsmaßstäbe

im Vorhinein festgelegt werden.

In der Praxis verbreitet sind folgende Bewertungsansätze:

- Bewertung nach dem niedrigsten Preis.
- Bewertung nach dem besten Preis-Leistungsverhältnis. Neben dem Preis werden dabei insbesondere qualitative Kriterien berücksichtigt.
- Bewertung nur nach qualitativen Kriterien, wobei ein Festpreis pro Menü durch den Schul- oder Kitaträger gesetzt wird.

Bei den qualitativen Kriterien werden z.B. bewertet:

- Qualität des Musterspeiseplans
- Konzepte (z.B. Konzept zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen).

Achtung bei der Bewertung von Konzepten oder Musterspeiseplänen: Wenn die mit dem Angebot eingereichten Konzepte oder Musterspeisepläne bewertet werden, muss vertraglich sichergestellt sein, dass diese Konzepte oder Musterspeisepläne auch in der Leistungsphase real umgesetzt werden (BayObLG, Beschl. v. 11.12.2024 – Verg 7/24 – Musterspeisepläne).

Weitere Informationen finden Sie im Kapitel 3: Zuschlagsphase

1.5.8. Vergabeunterlagen

Die Vergabeunterlagen umfassen sämtliche Angaben, die erforderlich sind, um den Bewerbern oder Bietern eine Entscheidung zur Teilnahme am Vergabeverfahren zu ermöglichen. Denken Sie daran: je höher die Qualität der Vergabeunterlagen, desto besser sind die eingehenden Angebote.

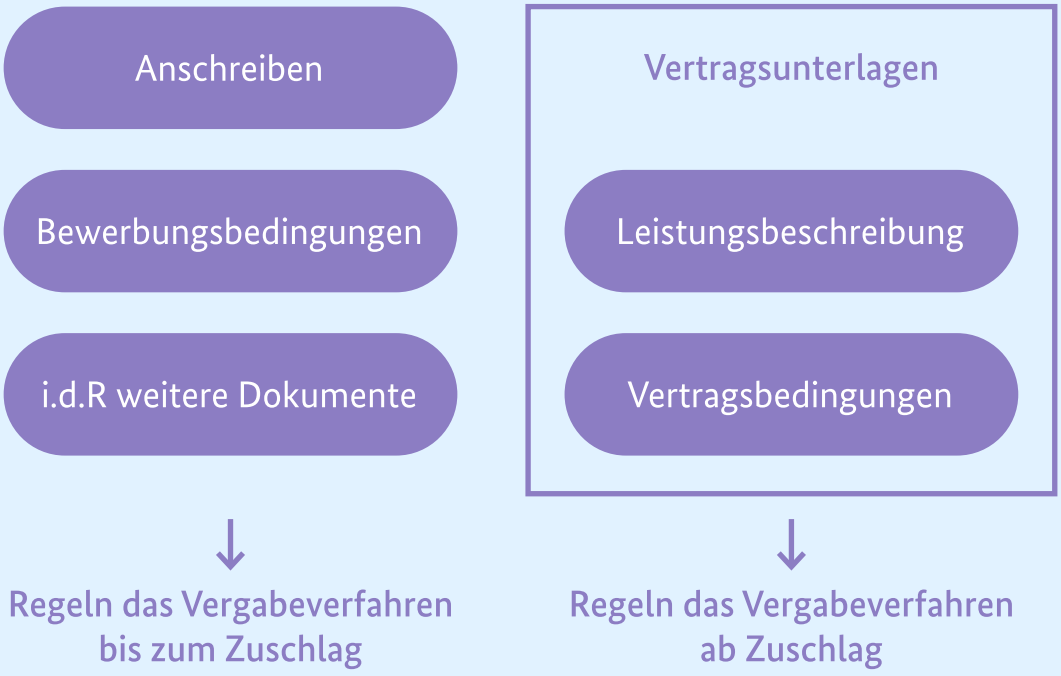


Abb. nach Roggenkamp/Zimmerman, jurisPK-VergabeR, 4. Aufl. 2013, § 9 VOL/A Rn. 7

1.5.9. Rechtliche „No-Gos“

Fehler im Beschaffungsverfahren sollten möglichst vermieden werden. Doch dass ein Fehler passiert ist, bedeutet nicht automatisch, dass das Vergabeverfahren aufgehoben und wiederholt werden muss. Ein Fehler ist nicht gleich ein Fehler. Dafür spricht bereits die Tatsache, dass nicht jeder Fehler gleich geahndet wird. Dies gilt natürlich auch im Rahmen von Beschaffungsvorhaben. Kritisch wird es immer dann, wenn der Fehler nur über eine Neuausschreibung geheilt werden kann. Damit Ihnen dieses „Horrorszenario“ nicht widerfährt, folgen hier die TOP 8 der rechtlichen No-Gos.

Unzureichende Bekanntmachung von Eignungskriterien

Für die Eignungskriterien gelten strenge Transparenzanforderungen. Alle Eignungskriterien und die dazu geforderten Nachweise müssen bereits in der Bekanntmachung genannt werden (§ 122 Abs. 4 Satz 2 GWB, § 44 Abs. 1 VgV; § 152 Abs. 2 i.V.m. § 122 Abs. 4 Satz 2 GWB, § 33 Abs. 1 Satz 3 UVgO). Ein Verweis in der Bekanntmachung auf die Vergabeunterlagen reicht ebenso wenig aus, wie die bloße Nennung in der Leistungsbeschreibung.

Auch Verlinkungen sind derzeit (Stand Januar 2026) nicht rechtssicher. Möglicherweise wird sich dies mit der geplanten Vergaberechtsreform 2026 ändern (§ 122 Abs. 4 Satz 4 GWB-E). Selbst nach dieser Änderung bleiben aber die Hürden hoch: Eine Verlinkung kann nur dann ausreichen, wenn sie sich an entsprechender Stelle im Bekanntmachungsformular befindet und direkt (ohne weiteres „Durchklicken“) auf das entsprechende Dokument, das die Eignungskriterien und Nachweise enthält, führt (VK Südbayern, Beschl. v. 5.6.2018 – Z3-3-3194-1-12-04/18 – Sanitätsdienst Oktoberfest München 2018–2021).

Falscher CPV Code

Die Gegenstände bzw. Leistungen des ausgeschriebenen Auftrags sind aufgeschlüsselt und nach EU-weit einheitlichen, feststehenden Nummern, den CPV-Codes (Common Procurement Vocabulary), zu beschreiben.

Durch entsprechende Einordnung unter bestimmte CPV-Codes werden auch „herkömmliche“ Liefer- und Dienstleistungen von sog. sozialen und anderen besonderen Dienstleistungen abgegrenzt (vgl. 1.5.2.)

HINWEIS
Mehr als 40 % der Bieterunternehmen machen ihre Entscheidung von der Teilnahme an einem Vergabeverfahren davon abhängig, dass der ausgewiesene CPV-Code ihr Tätigkeitsfeld abdeckt. Mit anderen Worten entscheidet die Auswahl des CPV-Codes darüber, ob überhaupt der richtige Bieterkreis angesprochen werden kann, was die Grundvoraussetzung für die Beteiligung an der Ausschreibung ist.

Verstoß gegen das Gebot der Bekanntmachung von Zuschlagskriterien, deren Gewichtung und Wertungsmethoden

Betreffend der Zuschlagskriterien gelten strenge Transparenzanforderungen. Bei der Angebotswertung dürfen daher nur bekanntgemachte Zuschlagskriterien berücksichtigt werden, diese dann aber vollständig und ausschließlich.

Neben den Zuschlagskriterien selbst sind auch etwaige Unter- und Unter-Unterkriterien, sowie deren Gewichtung, also die jeweilige prozentuale Wertigkeit der einzelnen Aspekte und deren Bedeutung zueinander, in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen bekannt zu machen.

Auch Wertungsmaßstäbe und andere Wertungsleitfäden, die zur Grundlage der Angebotswertung gemacht werden, sind den Bietern grds. bekannt zu machen. Der Auftraggeber muss zwar grundsätzlich nicht sämtliche Wertungsstufen exakt darstellen, auch „Schulnoten“ oder andere graduelle Abstufungen können genügen. Maßgeblich müssen Bieter aber aufgrund der Gesamtheit der Vergabeunterlagen in der Lage sein beurteilen zu können, worauf es dem Auftraggeber in Hinblick auf eine optimale Leistung ankommt (EuGH, Urt. v. 14.07.2016 - C-6/15 - TNS Dimarso NV ./. Vlaams Gewest; BGH, Beschl. v. 04.04.2017 - X ZB 3/17 – Postdienstleistungen).

In der Praxis ist die Verwendung von Bewertungsmatrixen oder Evaluationsbögen zu empfehlen (siehe Beispiel Ziffer 3.3.2.).

Produktspezifische Ausschreibung ohne sachlich gerechtfertigten Grund

Grundsätzlich darf kein bestimmtes Produkt, bzw. keine bestimmte Leistung durch eine wie auch immer geartete Leistungsumschreibung von vornherein bevorzugt oder benachteiligt werden (sog. „Produktneutralität"). Auftraggeber dürfen zwar die Qualität eines Produkts oder einer Dienstleistung fordern, nicht hingegen aber ein bestimmtes herstellendes Unternehmen oder Anbieter. Im Kontext der Kita- und Schulverpflegung darf grundsätzlich auch kein bestimmtes Speisenproduktionssystem gefordert werden (VK Südbayern, Beschl. v. 23.8.2017, Z3-3-3194-1-24-05/07 – Schulverpflegung in Grund- und Mittelschule – Rn. 113 ff.) (vgl. 1.2.2.)

Etwas Anderes gilt dann, wenn sachlich-nachvollziehbare Gründe, die sich durch den Auftragsgegenstand selbst ergeben, vorliegen. In diesen Fällen darf ausnahmsweise der Wettbewerb durch bestimmte Forderungen beschränkt werden.

Beispiel: *Forderung nach einem bestimmten Verpflegungssystem, wenn die technisch räumlichen Voraussetzungen für die Zubereitung aller Speisen in einer Schulmensa nicht vorhanden sind (VK Baden-Württemberg, Beschl. v. 04.05.2018 - 1 VK 8/18 – Mittagsverpflegung an Schulmensen – Rn. 89 ff.).*

Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Grundsatz der Produktneutralität liegt ausschließlich bei der Vergabestelle.

Forderung nach Regionalität

Anbieter dürfen nicht aufgrund von „Regionalität" bevorzugt werden. Das Vergaberecht verbietet grundsätzlich das Kriterium „Regionalität" (§ 31 Abs. 6 VgV, § 15 Abs. 3 KonzVgV). Dies gilt gleichermaßen bzgl. direkter (oderunmittelbarer) wie auch „indirekter" (oder mittelbarer) Benachteiligungen von Konkurrenzunternehmen.

Beispiele: *Die Forderung nach Produkten „aus dem Landkreis ..." ist als direkte Diskriminierung unzulässig. Wird die Besichtigung von Bauernhöfen in Schulausflugsentfernung als Mittel der Ernährungserziehung gefordert, liegt eine mittelbare Diskriminierung vor, da indirekt Anbieter aus unmittelbarer Umgebung bevorzugt werden.*

„Regionalität“ kann aber über umweltbezogene Aspekte (Nachhaltigkeit), quasi als „Nebeneffekt“, berücksichtigt werden.

Beispiel: *Vorgaben zu saisonalen Obst- und Gemüsesorten und/oder Vorgabe kurzer Heißhaltezeiten bei Nutzung von Warmverpflegungssystemen.*

In der Beschaffungspraxis wird in neueren Ausschreibungstexten z.B. gefordert, regionale Produkte einzusetzen, die um den produzierenden Betrieb bezogen werden (von z.B. 200 km rund um den produzierenden Betrieb; sog „local sourcing“). Allerdings ist die Überprüfung dieser Vorgaben für den Auftraggeber aufwendig. Da nur vorgeschrieben werden sollte, was auch kontrolliert werden kann, begegnet auch dieser Ansatz rechtlichen Bedenken.

26 Im Unterschwellenbereich soll für die Gemeinschaftsverpflegung in Zukunft (Stand Januar 2026) ausdrücklich die Berücksichtigung der Regionalität zulässig werden (§§ 2 Abs. 3 Satz 2, 23 Abs. 2 Satz 3 UVgO-E).

Vermischung von Eignungs- und Zuschlagskriterien

Eignungskriterien sind unternehmensbezogen und zielen auf die Beurteilung der Eignung des Unternehmens ab, sprich darauf, ob das jeweilige Unternehmen in der Lage sein wird, den ausgeschriebenen Auftrag vertragsgemäß auszuführen.

Zuschlagskriterien sind demgegenüber leistungsbezogen und betreffen die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots.

In der Folge sind beide strikt voneinander zu trennen. Insbesondere darf ein „Mehr an Eignung“ keinen Eingang in die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Leistung finden (VK Bund, Beschl. v. 17.03.2014 – VK 1-12/14; EuGH, Urt. v. 18.11.2010 – C-226/09 – Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen).

Tipp: Wenn Sie beispielsweise die Qualifikation von Leitungspersonal in der Küche bewerten wollen, darf dieses Kriterium nicht in Eignung geprüft werden, sondern muss exklusiv als Zuschlagskriterium bewertet werden.

Keine Vergabe nach Losen

Aufträge sind grundsätzlich in Form von (Teil- und Fach-) Losen zu vergeben, so dass sich kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) an der Ausschreibung beteiligen können (§ 97 Abs. 4 Satz 2 GWB, § 22 Abs. 1 Satz 1 UVgO).

Beispiel: *Schreibt ein Kita- oder Schulträger die Speiselieferung an mehreren Kitas oder Schulen aus, darf er die Belieferung mehrerer Kitas/Schulen grundsätzlich nicht zu einem Paket bündeln. Vielmehr müssen verschiedene Schulen/Kitas grundsätzlich jeweils eigenständige Teillose (oder separate Aufträge) bilden. Daher dürfen auch nicht pauschal Aufträge oder Lose nach Schulformen oder Stadtgebieten gebildet werden. Eine Zusammenfassung mehrerer Standorte über eine größere geografische Fläche hinweg (z.B. „alle Gymnasien im Kreisgebiet") würde im Regelfall gegen den Grundsatz der Teillosbildung verstoßen.*

Etwas Anderes gilt (nur) dann, wenn aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen eine Gesamtvergabe erforderlich ist.

Beispiel: *Der Schul-/Kitaträger hat in eine eigene Zentralküche investiert, die benutzt werden muss.*

Daraus folgt jedoch nicht, dass der Auftrag in Kleinstlose unterteilt werden muss, damit sich sämtliche am Markt agierende KMU an der Ausschreibung beteiligen können.

Beispiel: *Bei kleineren Kita-/Schulstandorten (z.B. „Zwergschulen", „Filialen") oder einer Kita/Schule, die über mehrere Liegenschaften verfügt (z.B. „Standorte in benachbarten Orten/Stadtteilen") ist ausnahmsweise auch standortübergreifende Zusammenfassung denkbar.*

Für den Zuschnitt ist die durchschnittliche Größe der am (jeweiligen) Markt tätigen durchschnittlichen KMU maßgeblich.

Falscher Zeitpunkt der Auftragswertschätzung

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Schätzung des Auftragswerts ist der Tag, an dem die Auftragsbekanntmachung abgesendet, oder das Vergabeverfahren auf sonstige Weise eingeleitet wird (vgl. § 3 Abs. 3 VgV). Entsprechend muss, auch wenn bspw. bereits im Vorfeld eine Schätzung stattgefunden hat, diese im relevanten Zeitpunkt verifiziert und ggf. aktualisiert werden.

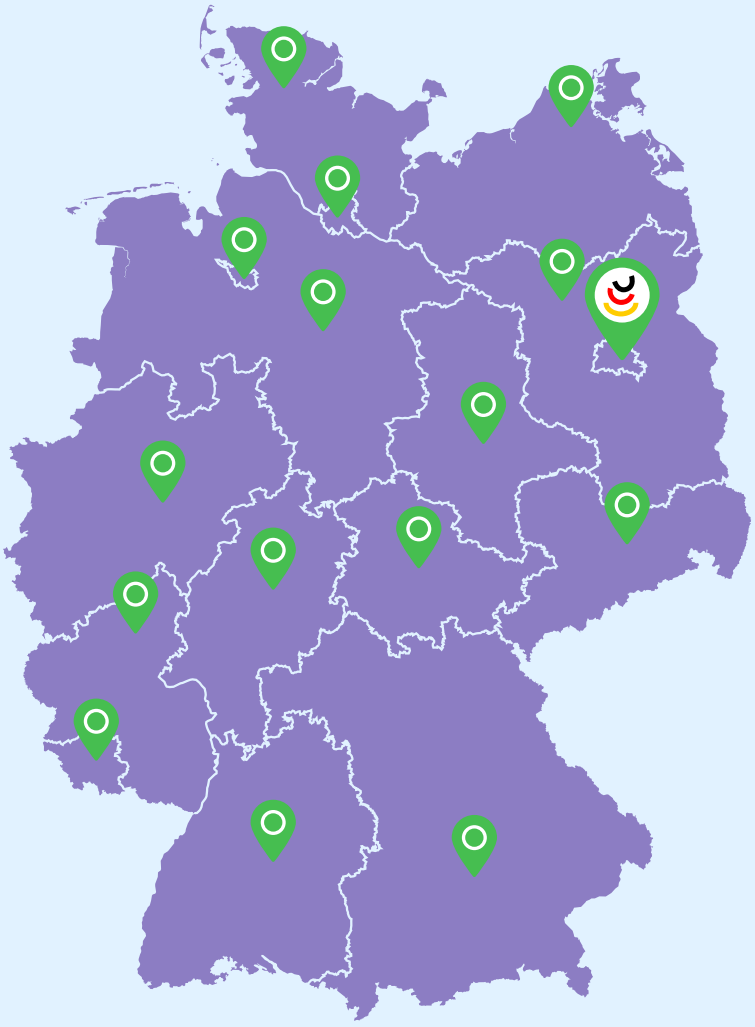
Solange die Berechnung des Schwellenwertes auf einer ordnungsgemäß ermittelten Grundlage erfolgt, ist es dann ohne rechtlichen Belang, wenn die eingehenden Angebote über dem geschätzten Auftragswert liegen. Wenn die Kostenschätzung nachvollziehbar begründet war, bleibt die aufgrund der ursprünglichen Kostenschätzung gewählte Verfahrensart gültig (VK Bund, Beschl. v. 04.06.2021 – VK2-43/21 – Elektrofachkraft –Auftragswert auf 200.000 € geschätzt).

1.6. Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung

Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung in den Bundesländern
Als eine Initialmaßnahme des Nationalen Aktionsplans IN FORM hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) 2008 zusammen mit allen Bundesländern die Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung eingerichtet.

Sie sind die Ansprechpartner vor Ort, wenn es um die Verpflegung in Kitas und Schulen geht. Die Vernetzungsstellen agieren als Schnittstellenmanager und kennen so gut wie kein anderer die individuellen Erwartungen und Anforderungen an eine qualitativ hochwertige Verpflegung in ihren Bundesländern.

Alle Informationen und Kontaktadressen finden Sie unter:
www.gemeinsamgutessen.de/bundeslaender



Quelle Karte: stock.adobe.com © pixelliebe

2. Angebotsphase

2.1. Verfahrensablauf 55
2.1.1. Verfahrensarten im Überblick 56
2.1.2. Vorteile der Verfahrensarten 58

2.2. Auftragsbekanntmachung 59
2.2.1. Notwendiger Inhalt 59
2.2.2. Bereitstellung der Vergabeunterlagen 61

2.3. E-Vergabe 63
2.3.1. Ausnahmen von der E-Vergabe 63
2.3.2. E-Vergabe in der Beschaffungspraxis 63
2.3.3. Elektronische Signatur vs. Textform 65
2.3.4. Umgang mit Bieterfragen 67

Die Angebotsphase steht ganz im Zeichen der Angebotserstellung durch die Bieter. Dennoch sind Sie als Beschaffer*in weiterhin gefordert. Es gilt das Verfahren gemäß den vergaberechtlichen Vorgaben zu leiten, mögliche Bieterfragen zu beantworten sowie für die Funktionsfähigkeit der technischen Rahmenbedingungen zu sorgen.

Für die Angebotsphase dürften ca. 5 % des gesamten Zeitaufwands und ungefähr 2,5 % des gesamten Arbeitsaufwands der Ausschreibung anfallen.

2.1. Verfahrensablauf

Der Ablauf des Vergabeverfahrens bestimmt sich nach detaillierten gesetzlichen Regelungen. Die Entscheidung, welche Verfahrensart für Sie die richtige ist, müssen die Beschaffer*innen jedoch zuvor auf der Basis der rechtlichen Weichenstellungen selbst treffen.

In Frage kommen regelmäßig folgende Verfahren:

- Offenes Verfahren/öffentliche Ausschreibung
- Verhandlungsverfahren/Verhandlungsvergabeverfahren (Freihändige Vergabe)
- Konzessionsvergabe

In den Bundesländern gibt es einen Trend zu höheren Wertgrenzen, insbesondere auch für den Direktauftrag. Beispielsweise ist dieser in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt bis 100.000 € zulässig, in NRW in Abhängigkeit von der jeweils einschlägigen kommunalen Satzung ggf. sogar bis zum EU-Schwellenwert. Eine Übersicht zu Landesregelungen findet sich unter
www.auftragsberatungsstellen.de/wertgrenzen

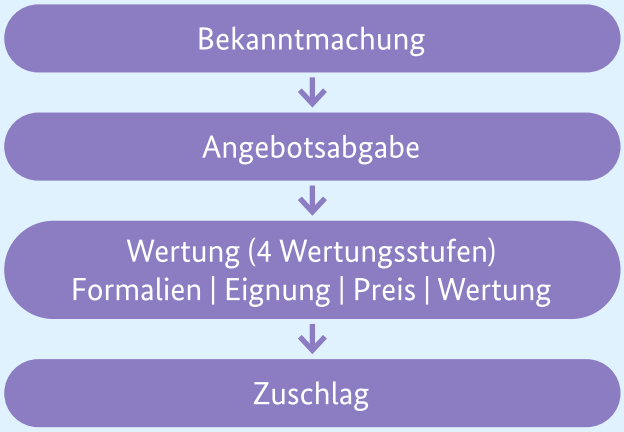
KITA-HINWEIS
Die vorstehenden Ausführungen gelten grundsätzlich 1:1 für die Beschaffung von Schul- und Kita-Verpflegungsleistungen. Da bei Kita-Verpflegungsleistungen die Wahrscheinlichkeit höher ist, dass es sich um eine Beschaffung mit niedrigerem Auftragswert handelt, erhöht sich auch die Wahrscheinlichkeit, ein erleichtertes Verfahren oder sogar einen Direktauftrag verwenden zu dürfen.

2.1.1. Verfahrensarten im Überblick

Für Kita- und Schulverpflegung kommen – wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen – in Betracht:

Offenes Verfahren

- Kennzeichen: keine Verhandlungen über den Preis und den Leistungsgegenstand möglich
- Dauer: ca. 2 Monate
- Ablauf: einstufiges Verfahren



Verhandlungsverfahren

- Kennzeichen: Verhandlungen über den Preis und den Leistungsgegenstand sind möglich; gilt nicht für Zuschlagskriterien und Mindestanforderungen
- Bedingung: mindestens eine Verhandlungsrunde, es sei denn der Zuschlag auf das Erstangebot wurde vorbehalten
- Dauer: ca. 3,5 Monate
- Ablauf: zweistufiges Verfahren bei vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb

Konzessionsvergabe

- Kennzeichen: Verhandlungen über den Preis und den Leistungsgegenstand sind möglich. Zuschlagskriterien und Mindestanforderungen dürfen nicht wesentlich geändert werden
- Dauer: 3 Monate
- Ablauf: freie Ausgestaltung unter Beachtung der Grundsätze der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz möglich, i.d.R. Orientierung am Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmeantrag (vgl. § 12 KonzVgV)

Direktauftrag

- Kennzeichen: Verhandlungen über den Preis und den Leistungsgegenstand sind möglich Zuschlagskriterien und Mindestanforderungen dürfen nicht grundlegend geändert werden
- Dauer: 2–8 Wochen
- Ablauf: freie Ausgestaltung unter Beachtung der Grundsätze der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz möglich. Bei Binnenmarktrelevanz wird Orientierung am Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmeantrag empfohlen

Quelle: ©www.oekolandbau.de/Copyright BLE/Eberhard Schorr

2.1.2. Vorteile der Verfahrensarten

Da es sich bei Beschaffung der Kita- und Schulverpflegung häufig um Dienstleistungskonzessionen oder die Vergabe von sozialen oder anderen besonderen Dienstleistungen handelt, werden die Beschaffer*innen in der Regel zwischen dem offenen Verfahren und dem Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb wählen dürfen (§ 12 Abs. 1 KonzVgV/§ 65 Abs. 1 VgV/§ 49 Abs. 1 UVgO).

Vorteil Verhandlungsverfahren/ mit Teilnahmewettbewerb:

- Flexibilität: Verhandlungen über Preis und Leistung möglich/es können Spielräume für Qualitätsmerkmale (z.B. Bio-Anteil) ausgelotet werden.
- Geringere Nachtragsrisiken/ Gewährleistungsprobleme
- Persönlicher Austausch mit dem künftigen Auftragnehmer

Vorteil offenes Verfahren:

- Kürzere Verfahrensdauer
- Weniger Administrations- und Koordinierungsaufwand (keine Verhandlungsrunden)
- Potentiell reduzierte vergaberechtliche Fehleranfälligkeit

Neben diesen förmlichen Verfahrensarten gibt es noch den Direktauftrag (§ 14 UVgO). Dies hat den Vorteil, dass die detaillierten Verfahrensregeln des Vergaberechts nicht gelten und daher auch kein förmliches Vergabeverfahren durchzuführen ist. Dabei wächst die praktische Bedeutung, denn in den Bundesländern gibt es einen Trend zu höheren Wertgrenzen, insbesondere auch für den Direktauftrag. Beispielsweise ist dieser in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt bis 100.000 € zulässig, in NRW in Abhängigkeit von der jeweils einschlägigen kommunalen Satzung ggf. sogar bis zum EU-Schwellenwert. Übersicht zu den Landesregelungen unter:
www.auftragsberatungsstellen.de/wertgrenzen

Es gibt nicht den einen richtigen Weg. Die Vor- und Nachteile halten sich die Waage und letztlich geben die Umstände des Einzelfalls (insbesondere die regionalen Besonderheiten) den Ausschlag für das eine oder das andere Verfahren.

KITA-HINWEIS
Da bei Kita-Verpflegungsleistungen die Wahrscheinlichkeit höher ist, dass es sich um eine Beschaffung mit niedrigerem Auftragswert handelt, erhöht sich auch die Wahrscheinlichkeit, ein erleichtertes Verfahren oder sogar einen Direktauftrag verwenden zu dürfen.

2.2. Auftragsbekanntmachung

Die Auftragsbekanntmachung ist das elektronische Schaufenster zu Ihrer Ausschreibung. Die potentiellen Speisenanbieter sollen sich anhand des Bekanntmachungstextes ein Urteil darüber bilden können, ob sie sich am Vergabeverfahren beteiligen wollen – und welche Erfolgsaussichten sie dabei haben.

Daher gilt es in besonderem Maße auf Transparenz zu achten: Je detaillierter die Angaben der Auftragsbekanntmachung sind, desto größer sind die Chancen, dass sich leistungsfähige Anbieter um ihren Auftrag bemühen. Denn 60 % der interessierten Unternehmen treffen die Entscheidung über ihre Teilnahme allein anhand des Bekanntmachungstextes.

2.2.1. Notwendiger Inhalt

Für die EU-weite Ausschreibung ergibt sich in der Praxis der notwendige Inhalt der Auftragsbekanntmachung aus den europäischen elektronischen Standardformularen (eForms). Die marktgängigen E-Vergabe-Plattformanbieter bilden die Standardformulare in ihren Programmen ab.

Gleichwohl passieren in der Praxis Fehler, weil vorgeschriebene Inhalte vergessen werden. Immer wieder wird beispielsweise vergessen, dass alle Eignungskriterien und die dazu geforderten Nachweise bereits in der Bekanntmachung genannt werden müssen (§ 122 Abs. 4 Satz 2 GWB, § 44 Abs. 1 VgV; § 152 Abs. 2 i.V.m. § 122 Abs. 4 Satz 2 GWB, § 33 Abs. 1 Satz 3 UVgO). Ein Verweis in der Bekanntmachung auf die Vergabeunterlagen reicht ebenso wenig aus, wie die bloße Nennung in der Leistungsbeschreibung. Möglicherweise wird sich diesbezüglich die Rechtslage mit der geplanten Vergaberechtsreform 2026 ändern, da auch Verlinkungen bezgl. der Eignungskriterien zulässig werden sollen (§ 122 Abs. 4 Satz 4 GWB-E).

Im Übrigen sind Verlinkungen bereits heute (Stand Januar 2026) – z.B. für Zuschlagskriterien – zulässig. Voraussetzung hierfür ist aber, dass der Hyperlink sich an der richtigen Stelle im Bekanntmachungsformular befindet und direkt (ohne weiteres „Durchklicken“) auf das entsprechende Dokument führt (VK Südbayern, Beschl. v. 5.6.2018 – Z3-3-3194-1-12-04/18 – Sanitätsdienst Oktoberfest München 2018–2021).

Sollte der Kita-/Schulträger gemeinsam mit anderen Trägern ausschreiben („Lead-Buyer-Konzept“), so müssen in der Bekanntmachung alle Bezugsberechtigten genannt werden.

Für nationale Vergaben unterhalb der Schwellenwerte sehen die marktgängigen E-Vergabeplattformanbieter ebenfalls Musterformulare auf der Basis von § 28 UVgO vor. Diese orientieren sich zunehmend am Vorbild der europäischen eForms.

HINWEIS
Das Fehlen einer ordnungsgemäßen Bekanntmachung ist ein schwerer Vergaberechtsverstoß, der in der Regel allein durch eine neue Auftragsbekanntmachung korrigiert werden kann (OLG Düsseldorf, Beschluss vom 11.07.2018 – VII Verg 24/18).

CPV-Code

Die Abkürzung CPV steht für Common Procurement Vocabulary. Mit dem CPV-Code wird der Gegenstand der Beschaffung beschrieben und zwar durch einen Code von bis zu 9 Ziffern. Für die Beschaffung von Schulverpflegung sind relevante CPV-Codes:

Verpflegungssystem	CPV-Code
Cook & Chill und Cook & Freeze, sofern der Leistungsschwerpunkt in der reinen Lieferleistung der Ware besteht. Die Ware wird nach der Lieferung in der Schule durch schuleigene oder kommunale Mitarbeitende regeneriert	CPV 15894210-6 „Schulmahlzeiten“
Cook & Chill und Cook & Hold, sofern das Personal der Essensausgabe Teil der Ausschreibung ist und vom Speisenanbieter gestellt wird	CPV 55524000-9 „Verpflegungsdienste für Schulen“
Cook & Hold	CPV 55524000-9 „Verpflegungsdienste für Schulen“

Verfügt der Kita-/Schulträger im Eigenbetrieb selbst über die Küche und das Personal – werden also die Speisen täglich vor Ort aus frischen Lebensmitteln zubereitet und nur mit einem geringen Anteil an Tiefkühlrohwaren ergänzt – sind die CPV-Codes der jeweiligen Nahrungsmittel anzugeben.

Beispiele: *Kartoffeln (CPV-Code: 03212100-1); Brokkoli (CPV-Code 03221430-9); Brot, Brötchen und Croissants (CPV-Code: 15500000-3)*

HINWEIS
40 % der interessierten Bieterunternehmen treffen ihre Entscheidung über die Teilnahme am Vergabeverfahren allein auf Grundlage des CPV-Codes.

Eine gute Suchfunktion findet sich unter
www.bmwi.de/Navigation/DE/Service/CPV/suche.html

Rechtschutz

Oberhalb der Schwellenwerte: Ist der einschlägige Schwellenwert überschritten, können Bieterunternehmen Verstöße gegen Vergabevorschriften rügen und – soweit die ausschreibende Stelle der Rüge nicht abhilft – vor der zuständigen Vergabekammer Rechtsschutz suchen.

In der EU-Bekanntmachung ist daher die zuständige Vergabekammer anzugeben. Eine Liste der bundesweit tätigen Vergabekammern finden Sie hier:
www.bundeskartellamt.de/DE/Infothek_Service/Kontakt/LKBs_VKs/LKBs_VKs_node.html#doc289062bodyText2

Zudem ist in der EU-Bekanntmachung die Vorschrift des § 160 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GWB zu zitieren, um etwaige Angriffe in die Präklusion zu treiben.

Unterhalb der Schwellenwerte: Ausdrückliche Regelungen zum Rechtsschutz unterhalb der Schwellenwerte gibt es nur in einzelnen Bundesländern (z.B. Sachsen-Anhalt und Thüringen). Der Rechtsschutz greift dabei wiederum auch erst bei Überschreitung bestimmter landesspezifischer Schwellenwerte (z.B. 40.000 € in Sachsen-Anhalt, 50.000 € in Thüringen). In Bundesländern ohne entsprechende Regelungen (und auf Bundesebene) können Bieter Rechtsschutz bei den Zivilgerichten beantragen. Seit dem 1. Januar 2026 sind dafür – unabhängig vom Streitwert – ausschließlich die Landgerichte zuständig (§ 71 Abs. 2 Nr. 8 GVG).

2.2.2. Bereitstellung der Vergabeunterlagen

Uneingeschränkt, vollständig und direkt müssen die Vergabeunterlagen von den Bietern unter einer elektronischen Adresse abgerufen werden können. Die elektronische Adresse („Link“) selbst ist in der Bekanntmachung anzugeben (vgl. § 41 Abs. 1 VgV).

Der uneingeschränkte, vollständige und direkte Zugang zu den Vergabeunterlagen ist kein Selbstzweck. 20 % der ursprünglich interessierten Bieterunternehmen treffen die Entscheidung über die Teilnahme am Ausschreibungsverfahren allein auf Basis eines ersten kursorischen Blicks in die Vergabeunterlagen. Die Bereitstellung der Vergabeunterlagen entscheidet mithin darüber, ob nur wenige oder überhaupt keine Angebote eingehen.

HINWEIS
Prüfen Sie vor der Absendung der Bekanntmachung, ob der Link tatsächlich zu den Vergabeunterlagen führt.

Uneingeschränkt

Uneingeschränkt: Der Zugang zu den Vergabeunterlagen muss für den Zeitraum zwischen Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung und Ablauf der Teilnahme-/Angebotsfrist gewährleistet sein.

Uneingeschränkt bedeutet auch, dass die Vergabestelle für den Zugang zu den Vergabeunterlagen keine Registrierung verlangen darf (§ 9 Abs. 3 Satz 2 VgV).

HINWEIS
Erkundigen Sie sich vor der Absendung der Auftragsbekanntmachung bei Ihrem E-Vergabeplattformanbieter, inwieweit längere Wartungsfenster geplant sind. Teilnahme-/Angebotsfristen müssen deutlich außerhalb des Wartungsfensters enden. Ggf. muss die Frist zur Einreichung der Teilnahmeanträge/Angebote angemessen verlängert werden. Zwischen Ende des Wartungsfensters und Ablauf der Angebots-/Teilnahmefrist sollten möglichst mindestens drei Werkstage liegen.

Vollständig und direkt

Vollständig: Über die in der Bekanntmachung benannte Internetadresse müssen sämtliche Vergabeunterlagen und nicht nur ein Teil von derselben abgerufen werden können.

Die vollständige Bereitstellung der Vergabeunterlagen ist auch beim Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb zu beachten. Zur Steigerung der Rechtssicherheit sollten die Vergabeunterlagen (vgl. § 29 VgV) bereits zum Zeitpunkt der Bekanntmachung des Teilnahmewettbewerbs erstellt über einen Link in der Bekanntmachung herunterzuladen sein (OLG München, Beschluss vom 13.03.2017 – Verg 15/16). Dies gilt mindestens für diejenigen Unterlagen, die für eine Entscheidung über eine Bewerbung um Teilnahme benötigt werden (OLG Düsseldorf, Beschluss vom 17.10.2018 – VII Verg 26/18).

Direkt: Es sind maximal 2–3 Klicks zumutbar, um zu den Vergabeunterlagen zu gelangen (VK Südbayern, Beschl. v. 27.02.2019 - Z3-3-3194-1-44-11/18).

2.3. E-Vergabe

Oberhalb und unterhalb der Schwellenwerte gilt seit Jahren: Das schriftliche Angebot ist passé. Es lebe die E-Vergabe. Der Wechsel vom schriftlichen Angebot hin zur verpflichtenden elektronischen Angebotseinreichung bedeutet für die Vergabestellen (und auch die Bieterseite) eine wesentliche Zeitersparnis und Arbeitserleichterung. Es ist also nicht nur geboten, sich mit der E-Vergabe auseinandersetzen, sondern auch lohnend.

Sollte ausnahmsweise einmal der Auftragswert unter 25.000 € liegen, darf ausnahmsweise auch noch mit schriftlichen Angeboten gearbeitet werden (§ 38 Abs. 4 UVgO).

Auch bei Direktaufträgen sind Abweichungen von der E-Vergabe denkbar – z.B. mittels Angeboten per E-Mail.

2.3.1. Ausnahmen von der E-Vergabe

Die Vergabestelle ist im Oberschwellenbereich und – in den meisten Bundesländern – auch im Unterschwellenbereich nach der UVgO grundsätzlich verpflichtet, die Regelungen zur E-Vergabe zu beachten.

Weitere Ausnahmen von der E-Vergabe für Beschaffungen unterhalb der Schwellenwerte finden sich in einzelnen landesspezifischen Verwaltungsvorschriften oder Landesvergabegesetzen. Im bundesweiten Vergleich sehr bedeutsam dürfte dabei sein, dass seit dem 1. Januar 2026 für NRW-Kommunen nicht mehr die UVgO gilt – damit entfällt für kommunale Schul- und Kitaträger in NRW grds. auch die Pflicht zur E-Vergabe. Kommunale Schul- und Kitaträger in NRW müssen aber ihre kommunale Vergabesatzung beachten.

2.3.2. E-Vergabe in der Beschaffungspraxis

E-Vergabe in der Vergabepraxis bedeutet für
die Vergabestelle:

- Elektronische Bekanntmachung
- Bereitstellung der Vergabeunterlagen (§ 41 VgV)
- Elektronische Kommunikation, z.B. Antwort auf Bieterfragen

die Speisenanbieter:

- Elektronische Einreichung der Angebote/Teilnahmeanträge
- Elektronische Kommunikation, z.B. Bieterfragen
- Nachreichen von Unterlagen auf elektronischem Wege

Tipp: Die Vergabestelle bestimmt das Dateiformat, in dem Bieter Angebote/Teilnahmeanträge einreichen müssen (BGH, Urt. v. 16.5.2023 - XIII ZR 14/21 – Auftraggeber fordert GAEB-Datei; OLG Düsseldorf, Beschl. v. 17.08.2022 – Verg 54/21 – Auftraggeber fordert pdf-Format).

Risiko IT

Wer die Folgen technischer Schwierigkeiten zu tragen hat, bestimmt sich danach, wessen Sphäre sie zuzuordnen sind (VK Südbayern v. 14.10.2019 – Z3-3-3194-1-15-05/19). Der Verantwortungsbereich der Vergabestelle beginnt oder endet am Übergabepunkt, also dort, wo die Daten ihren technischen Einflussbereich betreten bzw. verlassen (VK Südbayern v. 19.03.2018 – Z3-3-3194-1-54-11/17).

Mit anderen Worten: Sie tragen keine Verantwortung für das Internet und das technische Equipment der Speisenanbieter. Diese müssen dafür Sorge tragen, dass

- Die Hard- und Software korrekt installiert sind und aktuell gehalten werden und
- die allgemeine Netzwerkumgebung und Internetverbindung leistungsfähig ist, um die erforderliche Datenmenge zu transportieren.

Ganz ohne Pflichten geht es aber nicht: Sie müssen den Unternehmen mitteilen, welche Softwareumgebung die von Ihnen genutzte E-Vergabeplattform benötigt (§ 11 Abs. 1 VgV/§ 9 Abs. 1 KonzVgV /§ 7 Abs. 4 UVgO i.V.m. § 11 Abs. 1 VgV). Die Vergabestelle muss auch mitteilen, in welchem Datenformat die Angebote einzureichen sind (§ 11 Abs. 3 VgV/§ 9 Abs. 3 KonzVgV/§ 7 Abs. 4 UVgO i.V.m. § 11 Abs. 3 VgV).

HINWEIS
Lassen Sie sich von Ihrem E-Vergabeplattformanbieter die erforderlichen Daten mitteilen

Formerfordernis Verschlüsselung

Bieter müssen ihre Teilnahmeanträge/Angebote verschlüsselt einreichen. Nur so ist die Vertraulichkeit und mithin der Geheimwettbewerb sichergestellt. Eine E-Mail genügt diesen Anforderungen nicht!

Grundsatz: Teilnahmeanträge/Angebote, die per Mail eingereicht werden, sind von der Wertung auszuschließen. Dies gilt selbst dann, wenn im Nachgang ein verschlüsseltes Angebot eingereicht wird (OLG Karlsruhe, Beschluss vom 17.03.2017 – 15 Verg 2/17).

Ausnahme: Es droht keine Verletzung des Geheimwettbewerbs, weil die Frist zur Einreichung der Teilnahmeanträge/Angebote zeitnah abläuft (OLG Frankfurt, Beschluss vom 18.02.2020 – 11 Verg 7/19)

Im Unterschwellenbereich kann insbesondere bei Direktaufträgen auch der Einsatz von E-Mail denkbar sein. Im Zuge der Reform der UVgO ist angedacht, Angebote per E-Mail zuzulassen.

2.3.3. Elektronische Signatur vs. Textform

Wie sollen die Bieter ein elektronisches Angebot „unterschreiben“? Das Vergaberecht hält fünf Optionen bereit (vgl. § 53 Abs. 1 und 3 VgV):

- Textform nach § 126b BGB
- fortgeschrittene elektronische Signatur
- qualifizierte elektronische Signatur
- fortgeschrittenes elektronisches Siegel
- qualifiziertes elektronisches Siegel

Dabei gilt: Die Textform nach § 126b BGB ist die Regel; Signatur und Siegel sind die Ausnahmen (§ 53 Abs. 1 VgV/§ 28 Abs. 1 KonzVgV).

Textform

Die Textform nach § 126b BGB ist die Regelform für die Einreichung von Angeboten oder Teilnahmeanträgen (§ 53 Abs. 1 VgV/§ 28 Abs. 1 KonzVgV) und hat sich seit Jahren bei Vertragsabschlüssen im allgemeinen Geschäftsleben bewährt. Für die Textform nach § 126b BGB ist es ausreichend, dass der Name des Speisenanbieters (=Firma i.S.d. Handelsrechts) maschinenschriftlich in das Dokument eingetragen wird. Übrigens ist es gleichgültig, wo der Name des Erklärenden in dem Dokument genannt wird (VK Westfalen, Beschl. v. 07.08.2023 - VK 1-22/23). Daher braucht es kein „klassisches“ Unterschriftenfeld. Achten Sie darauf, dass die Dokumente der Vergabeunterlage keine Schriftfelder mit dem Zusatz „Unterschrift und Stempel des Bieters“ haben. Dies führt nur zu Irritationen, die im Ergebnis zu Lasten der Vergabestelle gehen.

Es ist nicht erforderlich, dass der Name der realen/physischen Person (z.B. Herr/Frau Mustermann) genannt wird, welche die Erklärung abgab. Mit anderen Worten ist es nicht länger erforderlich, dass die Bieter ein Dokument downloaden, ausdrucken, unterzeichnen, einscannen und anschließend hochladen.

Wenn Sie nicht nur den Namen des Speisenanbieters (Firma) wünschen, sondern auch den Namen der Person, welche die Erklärung real/physisch abgibt (Herr/Frau Mustermann) machen Sie dies unmissverständlich deutlich. Aber denken Sie daran, dass in diesem Fall das Angebot des Dienstleisters ausgeschlossen werden muss, wenn im Angebot die entsprechende Information fehlt (OLG Karlsruhe, Beschluss v. 19.02.2020 – 15 Verg 1/20). Ob es dies wert ist, müssen Sie entscheiden.

Signatur und Siegel

Elektronische Signatur und Siegel sind die Ausnahme (§ 53 Abs. 1 VgV/§ 28 Abs. 1 KonzVgV). Sie dürfen von den Bietern nur gefordert werden, wenn die zu übermittelnden Daten deutlich erhöhte Anforderungen an die Sicherheit stellen. Zu prüfen ist, ob die Vergabestelle im jeweiligen Einzelfall ein Interesse hat an:

- der Sicherung der richtigen und zuverlässigen Authentifizierung der Datenquelle sowie
- der Unversehrtheit der Daten

Bevor Sie jetzt pauschal „ja“ sagen und künftig eine Signatur oder ein Siegel fordern, sollten Sie bei der Abwägung gedanklich einen Vergleich zum unterschriebenen Angebot ziehen und sich fragen:

- Konnte ich in der Vergangenheit anhand der Unterschrift erkennen, welcher Mitarbeitende das Angebot unterschrieben hat?
- Habe ich im Falle einer nicht leserlichen Unterschrift beim Bieter nachgefragt, wer unterschrieben hat?
- Habe ich anhand von Nachweisen (HRA oder Vollmachten) geprüft, ob der Unterzeichner zur Unterschrift berechtigt war?
- Habe ich schon einmal erlebt, dass ein Bieter bestritten hat, das Angebot eingereicht bzw. unterschrieben zu haben?

Sollten Sie bei zwei oder mehr Fragen mit „Nein“ antworten, bestehen keine erhöhten Anforderungen an die Sicherheit und Sie sollten der Textform nach § 126b BGB den Vorzug geben. Hierfür spricht auch, dass die Verbreitung von qualifizierter elektronischer Signatur und dem entsprechenden Siegel eher gering ist

2.3.4. Umgang mit Bieterfragen

Weder gibt es die perfekte Vergabeunterlage noch den umfassend verständigen Dienstleister. Bieterfragen sind das probate Mittel bestehende Unklarheiten zu beseitigen. Woran sollten Sie denken?

- **Frist setzen:** Im Interesse eines geordneten Verfahrens sollten Sie eine Frist setzen, bis zu der Sie Bieterfragen zulassen, z.B. 10 Kalendertage vor Ablauf der Angebotsabgabefrist/Frist für Teilnahmeanträge
- **Rechtzeitig antworten:** Denken Sie bei der Fristsetzung daran, dass Sie auf Bieterfragen i.d.R spätestens sechs Tage vor Ablauf der Angebotsabgabefrist/Frist für Teilnahmeanträge antworten müssen (wg. § 20 Abs. 3 VgV).
- **Eindeutig kommunizieren:** Machen Sie die Frist an prominenter Stelle der Vergabeunterlage bekannt.
- Wenn Bieterfragen nach Ablauf der Frist eingehen, müssen Sie (nur) antworten, wenn die Frage zur Klärung nachweislicher und kalkulationserheblicher Fehler der Vergabeunterlagen dient (VK Bund, Beschl. v. 28.01.2017 – VK 2 – 129/16).
- **Fragen und Antworten allen zugänglich machen:** Die Antworten auf Bieterfragen und auch die Frage selbst sind grundsätzlich sämtlichen Bietern/Bewerbern bekannt zu machen, es sei denn, die Bieterfrage oder die entsprechende Antwort hat Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zum Inhalt.
- **Ggfs. Frist verlängern:** Werden den Dienstleistern kalkulationserhebliche Informationen erst kurz vor Ende der Angebotsfrist gegeben, ist die Angebotsfrist angemessen zu verlängern.

Quelle: stock.adobe.com © Christian Schwier

3. Zuschlagsphase

3.1. Angebotseröffnung 69

3.2. Prüfung und Wertung der (finalen) Angebote 70
- 3.2.1. Vollständigkeit und Richtigkeit 70
- 3.2.2. Vier-Augen-Prinzip 73
- 3.2.3. Formale Prüfung 74
- 3.2.4. Eignungsprüfung 76
- 3.2.5. Preisprüfung 80
- 3.2.6. Rechtliche „No Gos“ 82

3.3. Zuschlag 84
- 3.3.1. Zuschlagskriterien und deren Gewichtung 84
- 3.3.2. Bewertungsmethoden 88
- 3.3.3. Beteiligung der Stakeholder 92
- 3.3.4. Wertung von Probeessen 93
- 3.3.5. Abfrage beim Wettbewerbsregister 94

3.4. Bekanntmachung über vergebene Aufträge 95

Die Zuschlagsphase beginnt mit der Angebotsöffnung/Submission. Die eingegangenen Angebote werden sodann auf ihre Vollständigkeit sowie fachliche und rechnerische Richtigkeit hin überprüft.

Daran anschließend werden die Angebote einer formalen Prüfung unterzogen und die Bietereignung festgestellt. Sodann erfolgt die Preisprüfung.

Kernstück der Zuschlagsphase ist die Wertung der (finalen) Angebote. Am Ende dieses Prozesses steht dann der Zuschlag, der in den Vertrag mündet.

3.1. Angebotseröffnung

Die Angebotsöffnung, auch Submission genannt, findet in der Regel in elektronischer Form statt. Die unterschiedlichen Anbieter von E-Vergabelösungen haben seit der Corona-Zeit auch technische Vorkehrungen für eine Angebotsöffnung unter Homeoffice-Bedingungen getroffen.

Es handelt sich um eine „interne Veranstaltung“ der Vergabestelle, zu der die Bieter keinen Zutritt haben. Um gleichwohl ein faires und transparentes Verfahren sicherstellen zu können, schreibt § 55 Abs. 2 VgV (wie auch § 40 Abs. 2 UVgO) vor, dass die Öffnung der Angebote von mindestens zwei Vertretern des öffentlichen Auftraggebers vorzunehmen ist („Vier-Augen-Prinzip“).

HINWEIS
Die Angebotsöffnung darf auch von externen Berater*innen durchgeführt werden. Etwas Anderes gilt nur dann, wenn ein konkreter Manipulationsverdacht besteht (VK Lüneburg, Beschl. v. 08.05.2018 – VgK-10/2018). Daher muss auch von den Berater*innen im Vorfeld der Beschaffung eine Erklärung über das Nichtvorliegen von Interessenskollisionen eingefordert werden (§ 6 VgV, § 5 KonzVgV, § 4 UVgO, § 8 Abs. 5 MS-Kommunen NRW).

3.2. Prüfung und Wertung der (finalen) Angebote

Bevor über den Zuschlag (d. h. den Vertragsschluss mit einem der Dienstleister) entschieden werden kann, sind die Angebote einer umfassenden Prüfung zu unterziehen. Hierbei empfiehlt es sich – zur Steigerung der Rechtssicherheit – entsprechend des Wortlauts von § 56 Abs. 1 VgV zwischen zwei Stufen zu unterscheiden.

Stufe 1: Prüfung der Angebote auf Vollständigkeit sowie fachliche und rechnerische Richtigkeit = Erfassung der Sachlage

Stufe 2: Wertung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Angebote auf Basis der erfassten Sachlage sowie der in der Vorbereitungsphase definierten Zuschlagskriterien.

Bei einem entsprechenden Vorgehen ist gewährleistet, dass tatsächliche „Unzulänglichkeiten" der eingegangenen Angebote erkannt und einer rechtlichen Bewertung unterzogen werden.

HINWEIS
Bedenken Sie, dass die Transparenzanforderungen in der Wertung auch in formaler Hinsicht gelten. So muss beispielsweise bei Bewertung durch ein Gremium/eine Jury beachtet werden, dass alle Mitglieder des Gremiums eine Erklärung über das Nichtvorliegen von Interessenkonflikten abgeben müssen (§ 6 VgV, § 5 KonzVgV, § 4 UVgO, § 8 Abs. 5 MS-Kommunen NRW). Auswahl und Zusammensetzung des Gremiums/der Jury müssen dokumentiert sein (VK Sachsen, Beschl. v. 27.6.2023 – 1/SVK/012-23 – Rahmenvertrag über Dienstleistungskonzession Schulverpflegungsleistung).

3.2.1. Vollständigkeit und Richtigkeit

Vollständigkeitsprüfung: Es wird geprüft, ob die Angebote sämtliche geforderten Erklärungen und Angaben enthalten und ob an allen vorgegebenen Stellen Preisangaben enthalten sind. Sie dient der Vorbereitung der Wertung, indem sichergestellt wird, dass tatsächlich nur miteinander vergleichbare Angebote vorliegen.

Prüfung der fachlichen Richtigkeit: Es wird geprüft, ob das Angebot inhaltlich mit den technischen und wirtschaftlichen Anforderungen der Leistungsbeschreibung an die Leistung übereinstimmt.

Prüfung der rechnerischen Richtigkeit: Sie dient dazu, Rechen- und Übertragungsfehler aufzudecken.

Nachfordern von Erklärungen

Sofern die Vergabestelle die Nachforderung in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen nicht ausgeschlossen hat, gilt, dass

- fehlende unternehmens- und auftragsbezogene Unterlagen nachgefordert,
- unvollständige unternehmens- und auftragsbezogene Unterlagen vervollständigt und
- fehlerhafte unternehmensbezogene Unterlagen korrigiert

werden können (§ 56 Abs. 2 VgV, § 41 Abs. 2 UVgO). Hierfür ist eine angemessene Frist zu setzen.

HINWEIS
Auch wenn § 56 Abs. 2 VgV (§ 41 Abs. 2 UVgO) von einem „können" spricht, was auf Ermessensausübung deutet, ist die Nachforderung jedoch in der überwiegenden Zahl der Fälle geboten („Ermessensverdichtung"). Dies folgt bereits aus dem Grundsatz, dass der Ausschluss eines Angebots „ultima ratio", also „letztes Mittel" ist.

Begrifflichkeiten

- **Unterlagen:** Eigenerklärungen, Angaben, Bescheinigungen, sonstige Nachweise
- **Unternehmensbezogene Unterlagen:** Unterlagen betreffen die Eignung der Bieter
- **Leistungsbezogene Unterlagen:** Unterlagen, die den Inhalt der angebotenen Leistung oder den Preis erläutern oder belegen
- **Unterlagen fehlen:** körperlich nicht im Angebot/Teilnahmeantrag enthalten; in formaler Hinsicht mangelhaft (Gültigkeitsdauer etc.)
- **Unvollständige Unterlagen:** einzelne Angaben fehlen
- **Fehlerhafte Unterlagen:** inhaltlich unzutreffende Angaben
- **Angemessene Frist:** bis zu sechs Kalendertage; Länge der Frist hängt im Übrigen von den Umständen des Einzelfalls ab (kürzere Frist bei insgesamt mit kürzeren Fristen betriebenem Beschaffungsverfahren)

Rechtliche Fallstricke

Die Korrektur fehlerhafter unternehmensbezogener Unterlagen erfährt eine wesentliche Einschränkung. Es ist grundsätzlich NICHT zulässig, das Angebot/den Teilnahmeantrag über die Korrektur zuschlagsfähig zu machen (OLG Düsseldorf, Beschl. v. 13.12.2017 – VII Verg 19/17).

Beispiele: *Sofern die Referenzen gewissen Mindestanforderungen genügen müssen, z.B. bestimmter Gesamtumsatz, und die vorgelegte Referenz weist einen geringeren Gesamtumsatz aus, darf NICHT nachgefordert werden. Es ist nicht zulässig, inhaltlich unzureichende oder vollständig fehlende Referenzen nachzubessern oder nachzufordern (VK Thüringen, 20.09.2017 - 250-4004-6659/2017-E-034-WE – Küchenplanung).*

Fehlende oder unvollständige leistungsbezogene Unterlagen dürfen nur nachgefordert werden, wenn sie NICHT die Wirtschaftlichkeitsbewertung der Angebote anhand der Zuschlagskriterien betreffen (vgl. § 56 Abs. 3 VgV).

Beispiel: *Die Bieter sollen i.R. einer Cook & Hold Ausschreibung zeitliche Angaben zur Anfahrtszeit machen, die in die Angebotswertung einfließen. Fehlen entsprechende Angaben, dürfen diese nicht nachgefordert werden.*

In der schriftlichen Aufforderung zur Nachreichung muss ein Datum angegeben werden, bis wann die jeweiligen Unterlagen nachgereicht werden müssen.

Fügt der Auftraggeber den Vergabeunterlagen eine Checkliste/einen Katalog zu den mit dem Angebot einzureichenden Unterlagen bei, können die Bieter darauf vertrauen, dass sämtliche Unterlagen, die mit dem Angebot abzugeben sind, in der Checkliste aufgeführt worden sind. Ist dies nicht der Fall, müssen die Unterlagen nachgefordert werden. Ein Ausschluss der betroffenen Bieter wäre nicht statthaft (OLG Dresden, Beschl. v. 21.02.2020 – Verg 7/19).

Preisnachforderung

Preisangaben dürfen theoretisch nur ausnahmsweise und nur dann nachgefordert werden, wenn es sich um unwesentliche Einzelpositionen handelt, deren Einzelpreise den Gesamtpreis nicht verändern oder die Wertungsreihenfolge und den Wettbewerb nicht beeinträchtigen (§ 56 Abs. 3 Satz 2 VgV, § 41 Abs. 3 Satz 2 UVgO). Die Unwesentlichkeit der Einzelposition kann sich in der Theorie entweder aus der Relation des Preises für die betreffende Position zum Gesamtangebotspreis oder aus der Relation der (Un-)Wichtigkeit der angebotenen Position zur Gesamtleistung ergeben. Zwar steht dem Auftraggeber bei der Beurteilung, ob eine fehlende Position lediglich eine unwesentliche Einzelposition ist, ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Allerdings ist eine Nachforderung von angeblich unwesentlichen Preispositionen in der Praxis häufig nicht rechtssicher. So ist etwa eine Position die etwa 1/10 des Gesamtpreises ausmacht, nicht unwesentlich und darf daher nicht nachgefordert werden (OLG München, Beschl. v. 07.11.2017 – Verg 8/17 – Schülertransport), Auch Eventual- und Bedarfspositionen sind nicht unwesentlich, wenn der Auftraggeber die betreffenden Preise abfragt; eine Nachforderung ist daher insoweit ausgeschlossen (OLG München, Beschl. v. 30.7.2018 – Verg 5/18 – Heizkessel- und BHKW-Anlagen).

Umgang mit Rechenfehlern

Bei der Überprüfung der rechnerischen Richtigkeit werden die einzelnen Rechenschritte mathematisch nachvollzogen.

Dies dient dazu, Rechen- und Übertragungsfehler aufzudecken. Treten dabei Rechenfehler zu Tage, deren Ursache unklar ist, sind sie ggf. aufzuklären, sofern sie nicht ohnehin durch Auslegung (§§ 133, 157 BGB) „aus der Welt“ geschafft werden können.

Handelt es sich um offensichtliche Rechenfehler, können diese durch den Auftraggeber selbst korrigiert werden. So kann ein offensichtlich unzutreffend angebotener Preis bspw. dann korrigiert werden, wenn der Auftraggeber die Preisangabe im zutreffenden Sinn versteht, weil der offensichtlich zutreffende Preis an mehreren anderen Stellen des Angebots erklärt worden ist (OLG München, B. v. 29.7.2010 – Verg 9/10). Bei widersprüchlichen Preisangaben ist jedoch weder eine Auslegung noch ein Nachfordern der unklaren Preisangaben statthaft (VK Bund, Beschl. v. 12.03.2021 – VK 1-20/21 – Glasreinigung).

3.2.2. Vier-Augen-Prinzip

Nach § 58 Abs. 5 VgV, § 43 Abs. 8 UVgO sollen an der Entscheidung über den Zuschlag in der Regel mindestens zwei Vertreter des Auftraggebers mitwirken. Durch das sog. „Vier-Augen-Prinzip“ soll verhindert werden, dass unsachgemäße Erwägungen, subjektive Vorlieben oder gar Eigeninteressen der Entscheidungsperson die Vergabeentscheidung beeinflussen. Im Klartext: Das Vier-Augen-Prinzip ist ein bewährtes Mittel zur Korruptionsbekämpfung! Schließlich entfaltet die Zuschlagsentscheidung weitreichende tatsächliche und rechtliche Folgen. Es können erhebliche wirtschaftliche Nachteile für diejenigen Unternehmen entstehen, die nicht zum Zuge kommen (vgl. BT-Drs. 18/7318, S. 196). Im Landes- oder Haushaltsrecht können teilweise noch strengere Regelungen zum Vier-Augen-Prinzip enthalten sein, z.B. gilt dies in NRW (trotz der umfassenden Erleichterung im Unterschwellenbereich zum 1. Januar 2026) sogar schon ab einem Auftragswert i.H.v. nur 500 € netto (§ 11 KorruptionsbG NRW).

Das „Mitwirken“ bedeutet in der Regel ein aktives Mitdenken der Wertungsvorgänge, ein lediglich formalisiertes und allgemeines „Mitzeichnen“ durch eine*n Vorgesetzte*n reicht daher meist nicht aus.

HINWEIS
Trotz der Wortwahl („sollen“ und „in der Regel“) ist die Vorschrift so zu verstehen, dass es nur in seltenen Ausnahmefällen, und aufgrund von zwingenden Gründen möglich ist, von diesem Prinzip der „vier Augen“ abzurücken (vgl. Steck in Ziekow/Völlink, Vergaberecht, 3. Aufl. 2018, § 58 VgV, Rn. 43; vgl. BT-Drs. 18/7318, S. 196).

3.2.3. Formale Prüfung

Auf die Vollständigkeitsprüfung und die Prüfung der fachlichen und rechnerischen Richtigkeit folgt die formale Prüfung der Angebote.

§ 57 Abs. 1 VgV, § 42 Abs. 1 UVgO enthält folgende Ausschlussgründe, also quasi anzudenkende „Prüfschritte“, deren Erfüllung zwingend zum Angebotsausschluss führt:

- Angebote, die nicht form- und fristgerecht eingegangen sind, es sei denn, der Bieter hat dies nicht zu vertreten;
- Angebote, die nicht die geforderten oder nachgeforderten Unterlagen enthalten;
- Angebote, in denen Änderungen des Bieters an seinen Eintragungen nicht zweifelsfrei sind;
- Angebote, die nicht die erforderlichen Preisangaben enthalten, es sei denn, es handelt sich um unwesentliche Einzelpositionen, deren Einzelpreise den Gesamtpreis nicht verändern oder die Wertungsreihenfolge und den Wettbewerb nicht beeinträchtigen;
- nicht zugelassene Nebenangebote.

Quelle: stock.adobe.com © Yanukit

Grundsätze

Bei der formalen Wertung müssen Sie stets „im Hinterkopf“ behalten: Der Ausschluss eines Angebots ist „ultima ratio“, also das letzte Mittel.

Enthält das Angebot etwa widersprüchliche Angaben oder Erklärungen, so ist kein sofortiger Angebotsausschluss gerechtfertigt. Vielmehr ist der Auftraggeber zur Aufklärung des Widerspruches verpflichtet (vgl. OLG Düsseldorf, B. v. 2.8.2017, Verg 17/17).

Bleibt das Angebot nach erfolglosem Aufklärungsversuch noch immer widersprüchlich, sind weitere Aufklärungsversuche nicht geboten (VK Bund, Beschl. vom 20.05.2020 – VK 2-27/20)

Beispiele

Ausschlusstatbestand	**Beispiel**
Nicht formgerecht eingegangenes Angebot (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 1 VgV)	Angebot enthält nur den Namen des Bieters (seine Firma), obwohl der Auftraggeber ausdrücklich AUCH den Namen des real physisch Erklärenden genannt wissen wollte (OLG Karlsruhe, Beschl. v. 19.02.2020 – 15 Verg 1/20)
Nicht fristgerechtes Angebot (vgl. § 57 Abs. 1 Nr. 1 VgV)	Angebot konnte nicht bis zum Ablauf der Angebotsabgabefrist hochgeladen werden, da der Bieter zu spät mit der Angebotseinreichung begonnen hat (VK Bund, Beschl. v. 29.05.2020 – VK 2-19/20)
Angebot enthält nicht die geforderten oder nachgeforderten Unterlagen (vgl. § 57 Abs. 1 Nr. 2 VgV)	Es wurden „mindestens 3 Referenzen“ gefordert. Ein Bieter hat aber nur zwei Referenzen eingereicht (VK Thüringen, 20.09.2017 – 250-4004-6659/ 2017-E-034-WE – Küchenplanung).
	Im Angebot fehlte die nach dem einschlägigen Landesrecht geforderte Tariftreueerklärung. Diese Tariftreueerklärung wurde nachgefordert, der Bieter hat die Erklärung trotz Nachforderung nicht eingereicht.
Angebote mit nicht zweifelsfreien Eintragungen (vgl. § 57 Abs. 1 Nr. 3 VgV)	Widersprüche zwischen den Angaben in einem Formblatt und den Ausführungen des Bieters in einem Konzept bleiben auch nach einem Aufklärungsversuch durch den Auftraggeber bestehen
Angebot enthält Änderungen und Ergänzungen an den Vergabeunterlagen (§ 57 Abs 1 Nr. 4 VgV)	Mindestanforderungen an die Qualität der Speisen und die Zusammensetzung des Speiseplans werden nicht eingehalten (z.B. „Bioanteil 50 %“ wird durchgestrichen und durch „Bioanteil 20 %“ ersetzt)
Angebote, die nicht die erforderlichen Preisangaben enthalten (...) (§ 57 Abs 1 Nr. 5 VgV)	Das Angebot enthält unklare Preisangaben (VK Bund, Beschl. v. 12.03.2021 – VK 1-20/21 – Glasreinigung).
Nicht zugelassene Nebenangebote (§ 57 Abs 1 Nr. 6 VgV)	Das Angebot enthält ein zugelassenes Nebenangebot.

3.2.4. Eignungsprüfung

Ziel der Eignungsprüfung ist es, dass nur solche Speisenanbieter um den Auftrag konkurrieren, die zur Ausführung der Leistung in wirtschaftlicher wie fachlicher Hinsicht tatsächlich in der Lage sind. Die Eignungsprüfung selbst vollzieht sich dabei in zwei Schritten.

Zunächst wird geprüft, ob zwingende Ausschlussgründe nach § 123 GWB, bzw. fakultative Ausschlussgründe nach § 124 GWB vorliegen (formelle Eignungsprüfung).

Erst wenn diese Hürde genommen ist, die Ausschlussgründe verneint werden konnten, wird in einem zweiten Schritt geprüft, ob das Unternehmen die im konkreten Einzelfall geforderte Eignung besitzt (sog. materielle Eignungsprüfung).

Zwingende und fakultative Ausschlussgründe

Es ist einleitend nochmals darauf hinzuweisen, dass die Regelungen zum Ausschluss in §§ 123, 124 GWB gleichermaßen im Ober- und Unterschwellenbereich gelten. §§ 123, 124 GWB gelten unmittelbar für öffentliche Aufträge im Oberschwellenbereich. Für Konzessionen oberhalb der Schwellenwerte folgt dies aus § 154 Nr. 2 i.V.m. §§ 123 und 124 GWB. Unterhalb der Schwellenwerte ergibt sich dies in den meisten Bundesländern aus § 31 Abs. 1 UVgO i.V.m. §§ 123 und 124 GWB. Selbst seit der Vergabereform in NRW zum 1. Januar 2026 gelten in NRW Kommunen regelmäßig die Ausschlusstatbestände aus dem Oberschwellenbereich (§ 7 Abs. 2 MS-Kommunen NRW i.V.m. §§ 123 und 124 GWB).

Zwingende Ausschlussgründe: § 123 Abs. 1 GWB enthält einen Katalog verschiedener Straftatbestände. Ein Ausschluss ist zwingend, wenn eine Person, deren Verhalten dem Bieterunternehmen zuzurechnen ist, wegen einer Katalogstraftat rechtskräftig verurteilt worden ist bzw., wenn gegen das Unternehmen deswegen eine Geldbuße nach § 30 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) rechtskräftig festgesetzt worden ist.

Fakultative Ausschlussgründe: § 124 GWB führt weitere Tatbestände auf, wie etwa Zahlungsunfähigkeit, wettbewerbswidrige Abreden, Wettbewerbsverzerrung, unzulässige Beeinflussung des Auftraggebers, bei deren Vorliegen der Auftraggeber das Bieterunternehmen auszuschließen kann aber nicht muss.

Selbstreinigung: Bei Vorliegen etwaiger Ausschlussgründe nach §§ 123, 124 GWB ist zu prüfen, ob für den jeweiligen Tatbestand eine sog. „Selbstreinigung“ in Betracht kommt. Hat ein Unternehmen ausreichende Selbstreinigungsmaßnahmen im Sinne des § 125 Abs. 1 GWB durchgeführt, ist es nicht auszuschließen, auch wenn ein Tatbestand des §§ 123, 124 GWB erfüllt ist.

HINWEIS
Auftraggeber sollten sich das Nichtvorliegen der Ausschlussgründe von den Bietern mittels einer Eigenerklärung bestätigen lassen. In der Praxis wird dazu z.B. VHB 124 LD verwendet. Weitergehende Nachweise sind in der Regel nicht erforderlich.

Sonderfall „Schlechtleister“

Hat sich ein bestimmtes Unternehmen bei der Erfüllung vorangegangener Aufträge als „Schlechtleister“ entpuppt, kann es unter gewissen (strengen) Voraussetzungen (allein) aus diesem Grund von der weiteren Angebotswertung ausgeschlossen werden (vgl. § 124 Abs. 1 Nr. 7 GWB).

Voraussetzungen sind:

- Schlechtleistung i.S. einer erheblichen oder fortdauernden mangelhaften Vertragserfüllung muss dokumentiert sein,
- Schlechtleistung muss zur vorzeitigen Beendigung, zu Schadensersatz oder einer vergleichbaren Rechtsfolge geführt haben,
- Abwägung (folgt aus dem Wort „kann“) muss dokumentiert sein und
- Bieter muss vor Ausschluss Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden.

HINWEIS
Die geballte Faust in der Hosentasche reicht ebenso wenig für einen Ausschluss aus, wie bloße Meinungsverschiedenheiten. Auch ein anhängiger Rechtsstreit rechtfertigt allein in der Regel noch nicht den Ausschluss. In der Praxis bedeutet dies, dass ein Ausschluss nur mit großem Begründungsaufwand möglich ist. Das OLG Düsseldorf fordert eine Überzeugung vom Vorliegen des Mangels, „die vernünftigen Zweifeln Schweigen gebietet“ (OLG Düsseldorf, Beschl. v. 28. März 2018, VII-Verg 49/17).

26 In der Vergaberechtsreform 2026 ist geplant, den Ausschluss von Schlechtleistern zu erleichtern. Es soll klargestellt werden, dass ein anhängiger Rechtsstreit über die Schlechterfüllung oder gar eine gerichtliche Entscheidung über Kündigung, Schadensersatz oder vergleichbare Rechtsfolgen nicht vorzuliegen braucht (Gesetzesbegründung zu § 124 Abs. 1 Nr. 7 GWB-E, Seite 65).

Materielle Eignungsprüfung

Bei der Beurteilung der Eignung eines Speisenanbieters handelt es sich um eine Prognoseentscheidung des Auftraggebers. Im Zeitpunkt der Vergabeentscheidung muss geklärt sein und bejaht werden können, dass der Bieter zur Ausführung der ausgeschriebenen Leistung in der Lage ist.

Aus diesem zukunftsgerichteten Ansatz folgt:

- Vom Speisenanbieter darf nur die Erfüllung solcher Kriterien gefordert werden, die vom Auftraggeber wirksam in der EU-Auftragsbekanntmachung gefordert wurden (§ 122 Abs. 4 Satz 2 GWB, § 44 Abs. 1 VgV; § 152 Abs. 2 i.V.m. § 122 Abs. 4 Satz 2 GWB, § 33 Abs. 1 Satz 3 UVgO).
- Es kann ausreichend sein, wenn der Speisenanbieter erst im Zeitpunkt der Leistungserbringung über die eignungsrelevanten Mittel verfügt und das benötigte Personal einstellt (OLG Düsseldorf, B.v. 12.6.2019, Verg 52/18). Allerdings muss der Speisenanbieter zum Zeitpunkt der Eignungsprüfung nachweisen können, dass er im Falle des Zuschlags auf die entsprechenden Mittel oder das Personal zurückgreifen kann.
- Treten nach der Eignungsprüfung, aber vor Zuschlagserteilung Zweifel an der Eignung auf, kann der Auftraggeber erneut in die Eignungsprüfung eintreten.

Kein Mehr an Eignung

Die Eignungsprüfung kann lediglich zwei Ergebnisse haben: „geeignet“ oder „nicht geeignet“. Es gibt weder ein „bisschen geeignet“ noch ein „Mehr an Eignung“.

Hat der Auftraggeber Mindestanforderungen an die Eignung aufgestellt, ist anhand der vom Speisenanbieter vorgelegten Nachweise zu überprüfen, ob die Mindestanforderungen erfüllt sind. Ist dies nicht der Fall, ist das Unternehmen zwingend wegen fehlender Eignung auszuschließen.

Beispiel: *Sind „mindestens zwei Referenzen“ „Cook & Hold“ mit einem Gesamtumsatz von jeweils „mindestens 230.000 EUR“ nachzuweisen, ist ein Bieter ungeeignet, wenn er z.B. nur Referenzen mit einem Gesamtumsatz von „ca. 190.000 EUR“ vorlegen kann.*

Bei Eignungskriterien, die nicht als Mindestanforderungen ausgestaltet sind, kommt dem Auftraggeber ein Beurteilungsspielraum zu – hier stellt er seine nachvollziehbar dokumentierte und auf sachgerechten Erwägungen beruhende Prognoseentscheidung an.

Auch eine ordnungsgemäß angestellte Prognoseentscheidung, die mit dem Ergebnis „nicht geeignet“ endet, führt dazu, dass der Dienstleister wegen fehlender Eignung auszuschließen ist.

Referenzen

Die Abfrage von Referenzen ist ein Kernstück der Eignungsprüfung und gehört zum Katalog der zulässigen Eignungskriterien (§ 46 Abs. 3 Nr. 1 VgV). Soweit ein Speisenanbieter in der Vergangenheit bereits vergleichbare Aufträge über die Lieferung von Schulverpflegung ausgeführt hat, lässt sich aus Sicht der Vergabestelle grundsätzlich bejahen, dass er auch zur Ausführung der ausgeschriebenen Leistung in tatsächlicher und fachlicher Hinsicht in der Lage sein wird.

Bitte erliegen Sie nicht einem weit verbreiteten Missverständnis: Eine vergaberechtliche Referenz bietet keine Auskunft darüber, in welcher Qualität das Unternehmen die Leistungen im Rahmen der Referenzleistung erbracht hat. Aus der Referenz kann im Regelfall nur abgeleitet werden, dass der Bieter die in der Referenz beschriebene Leistung erbracht hat.

HINWEIS
Die Vergleichbarkeit der Referenzen darf nicht zu eng interpretiert werden. Dabei kann zwischen verschiedenen Speisenproduktionssystemen zu differenzieren sein. Dabei sind Cook & Chill einerseits und Cook & Freeze andererseits in der Regel vergleichbar. Cook & Hold wäre nicht vergleichbar.

Bei der Wertung von Referenzen ist zu beachten:

- Der Auftraggeber ist dazu berechtigt, aber nicht verpflichtet, eine materielle Bewertung der Referenz vorzunehmen und hierzu eigene Ermittlungen bei den Referenzgebern durchzuführen (also insbesondere auch beim Referenzgeber anzurufen). Wenn aber bereits feststehen sollte, dass keinerlei Überprüfung der Referenzen stattfinden soll, wird empfohlen, die Erforderlichkeit der Referenzabfrage zu hinterfragen.
- Eine materielle Prüfung und ggf. Nachfrage beim betreffenden Bieter ist jedoch vor einer negativen Entscheidung zu Lasten des Dienstleisters erforderlich (vgl. VK Bund, Beschl. v. 4.9.2019, VK2 – 54/19).
- Eine Referenz, die nicht überprüft werden kann, muss nicht gewertet werden. Dies kann bspw. der Fall sein, wenn der Auftraggeber in der Referenz ausführt, der Ansprechpartner werde (z.B. wegen datenschutzrechtlicher Bedenken) erst auf Nachfrage bekannt gegeben (vgl. VK Hessen, Beschl. v. 18.12.2017, 69d-VK-2-38/2017).
- Die Forderung einer Mindestzahl von Referenzen (z.B. „mindestens drei Referenzen“) kann bei entsprechender Begründung zulässig sein (OLG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 10.12.2020 – 54 Verg 4/20).
- Eine zahlenmäßige Obergrenze (z.B. „maximal sechs Referenzen“) der Referenzen ist hingegen nicht zulässig (OLG Düsseldorf, Beschl. v. 12.9.2012 – Verg 108/11).

Bekannt und bewährt

Sind die Auftraggeber mit dem Bestandsdienstleister zufrieden, ist der Wunsch nach Fortsetzung des Vertrags nur allzu verständlich.

Allerdings macht das Vergaberecht hier grundsätzlich „einen Strich durch die Rechnung". Der Auftraggeber darf nicht für bestimmte Speisenanbieter nach dem Grundsatz „bekannt und bewährt" von vornherein auf die Eignungsprüfung verzichten. Die Eignung ist stets aufs Neue für den Zeitraum/Zeitpunkt der Leistungserbringung zu prognostizieren.

Freilich kann der Bestandsdienstleister aber den laufenden Vertrag als Referenz vorlegen, sofern diese Leistung den Anforderungen an Referenzleistungen entspricht.

HINWEIS
Sofern es sich um die Beschaffung sozialer oder anderer besonderer Dienstleistungen handelt - kann das Kriterium „bekannt und bewährt" im Rahmen der Zuschlagskriterien Berücksichtigung finden (§ 65 Abs. 5 VgV bzw. § 49 UVgO).

3.2.5. Preisprüfung

Nachdem die Eignung der Speisenanbieter geprüft und (hoffentlich) positiv festgestellt worden ist, wird auf der dritten Wertungsstufe die Angemessenheit der Preise geprüft.

Die Preisprüfung soll das Risiko des Auftraggebers minimieren, dass er zunächst ein vermeintlich sehr günstiges Angebot annehmen muss, das tatsächlich aber mit erheblichen Risiken behaftet ist, die im „Worst Case" zur vorzeitigen Beendigung des Vertragsverhältnisses oder zur Nichtdurchsetzbarkeit von Gewährleistungsrechten führen können.

Pflicht zur Preisprüfung

Ob Preise und Kosten ungewöhnlich niedrig erscheinen, ist anhand der eingegangenen Konkurrenzangebote oder auch im Vergleich zu der qualifizierten Kostenschätzung des Auftraggebers zu bestimmen. Maßgeblich ist dabei der Gesamtangebotspreis.

Eine Pflicht zur Preisprüfung besteht in den meisten Bundesländern für die ausschreibende Stelle immer dann, wenn zwischen dem Angebotspreis des Bestbieters und dem Angebotspreis des nächstplatzierten Bieters eine Preisdifferenz von 20 % besteht (sog. Aufgreifschwelle).

HINWEIS
Einzelne landesrechtliche Regelungen (Niedersachsen, Sachsen-Anhalt) sehen bereits ab einer Preisdifferenz von 10 % eine Pflicht zur Prüfung vor (§ 7 NTVergG, § 15 Abs. 2 TvergG LSA).

Umgang mit ungewöhnlich niedrigen Preisen

Ist der Auftraggeber zu der Ansicht gelangt, dass es sich um ein ungewöhnlich niedriges Angebot handelt, muss er vom betroffenen „Best"-Bieter Aufklärung über die Preise verlangen. Ein Ermessen besteht diesbezüglich nicht.

Der betroffene Bieter muss darlegen, dass er – trotz des niedrigen Angebotspreises – gleichwohl in der Lage ist, der vertraglichen Leistungsverpflichtung ordnungsgemäß nachzukommen. Pauschale, unvollständige oder nicht plausible Erklärungen genügen nicht (vgl. OLG Frankfurt/M., Beschl. v. 6.3.2013, VK 29/2012).

HINWEIS
Im Rahmen der Aufklärung sollte von Seiten der Vergabestelle klar definiert werden, welche Auskünfte der Speisenanbieter erteilen soll. Hierbei empfiehlt es sich, auf konkrete Positionen des Leistungsverzeichnisses Bezug zu nehmen.

Pflicht zum Angebotsausschluss

Die Aufklärung kann zu vier Ergebnissen führen:

1. Das Angebot ist trotz des niedrigen Preises auskömmlich kalkuliert.
2. Der niedrige Angebotspreis wird vom Speisenanbieter nicht zufriedenstellend aufgeklärt.
3. Der niedrige Angebotspreis beruht auf einer Missachtung gesetzlicher Verpflichtungen, wie den geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften.
4. Es handelt sich um ein sog. Unterkostenangebot.

Ist das Angebot trotz des niedrigen Angebotspreises auskömmlich kalkuliert, besteht kein Grund, die Leistungsfähigkeit des betroffenen Bieters weiter anzuzweifeln. Das Angebot bleibt in der Wertung.

Im Falle der unzureichenden Aufklärung oder der Missachtung von geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften ist das Angebot von der weiteren Wertung auszuschließen.

Ergibt die Aufklärung, dass es sich tatsächlich um ein sog. Unterkostenangebot handelt, also eines, bei dem Preis und Leistung tatsächlich in einem Missverhältnis stehen, hat der Auftraggeber einen Beurteilungsspielraum und darf über den Ausschluss des Angebots entscheiden (VK Niedersachsen, Beschl. v. 15.11.2023 – VgK-32/2023; VK Bund, Beschl. v. 24.11.2022 – VK 2-94/22; VK Sachsen, Beschl. v. 25.05.2022 – 1/SVK/005-22). Kann der Speisenanbieter beispielsweise darlegen, dass es nachvollziehbare Gründe für die niedrigen Preise oder Kosten gibt, kann der Zuschlag auch auf ein Unterkostenangebot erteilt werden. Solche Gründe können z.B. darin liegen, dass der Bieter sein Angebot deshalb knapp kalkuliert hat, um in einen neuen Markt vorzustoßen (OLG Karlsruhe, Beschl. v. 22.7.2011 – 15 Verg 8/11; VK Thüringen, Beschl. v. 15.1.2018 – 150-4003-9213/2017-E-022-EF). Ist die Begründung nicht plausibel oder bieten die Gründe keine Gewähr dafür, dass der Speisenanbieter dauerhaft vertragsgemäß wird leisten können, ist ein Ausschluss des betreffenden Angebots gut begründet.

3.2.6. Rechtliche „No Gos“

In jeder Phase der Beschaffung von Schulverpflegung gibt es rechtliche No-Gos zu beachten. Im Rahmen der Prüfung und Wertung der (finalen) Angebote sind dies:

Keine Trennung von Eignungs- und Zuschlagskriterien

Im Rahmen der Erstellung der Zuschlagskriterien ist strikt darauf zu achten, dass sich diese auf die ausgeschriebene Leistung selbst beziehen und nicht auf die Eignung der Bieterunternehmen (OLG Düsseldorf, Beschl. v. 14.1.2009, Verg 59/08). Eine Ausnahme bildet § 58 Abs. 2 Nr. 2 VgV (ebenso § 43 Abs. 2 Nr. 2 UVgO) in Fällen, in denen es bei der Leistungserbringung gerade auf die Qualifikation und Erfahrung des eingesetzten Personals ankommt. Diese Ausnahme dürfte jedoch für Kita- und Schulverpflegungsleistungen nur für besondere Tätigkeiten (z.B. Speiseplanerstellung, Küchenleitung) in Betracht kommen.

HINWEIS
Auch ein (vermeintliches) „Mehr an Eignung“ kompensiert kein an sich unwirtschaftliches Angebot.

Missachtung des Vier-Augen-Prinzips

An der Entscheidung über den Zuschlag müssen in der Regel mindestens zwei Vertreter*innen des öffentlichen Auftraggebers mitwirken (vgl. § 58 Abs. 5 VgV, § 43 Abs. 8 UVgO). Auf ggf. vorhandene zusätzliche Verankerungen des Vier-Augen-Prinzips im Landes- oder Haushaltsrecht wird hingewiesen (z.B. schon ab einem Auftragswert i.H.v. nur 500 € netto in NRW gemäß § 11 KorruptionsbG NRW).

Das Vier-Augen-Prinzip sichert Transparenz und Gleichbehandlung und verhindert, dass unsachgemäße Erwägungen oder Eigeninteressen der Entscheidungsperson die Vergabeentscheidung beeinflussen (vgl. BT-Drs. 18/7318, S. 196). Eine Abweichung vom Vier-Augen-Prinzip bedarf der Rechtfertigung durch zwingende Gründe, die im Vergabevermerk dokumentiert werden müssen.

Der Auftraggeber muss „Herr des Verfahrens“ sein. Wenn ein Beratungsunternehmen die Wertung für den öffentlichen Auftraggeber durchführt, reicht es daher nicht aus, wenn ein*e Vertreter*in des öffentlichen Auftraggebers die von dem*der Berater*in vorbereitete Wertung lediglich mit einem Vermerk „gesehen“ kennzeichnet (vgl. VK Sachsen, Beschl. v. 2.4.2014, 1/SVK/005-14). Das gleiche gilt für den Einsatz einer Künstlichen Intelligenz (KI). Es ist vielmehr eine inhaltliche Prüfung der Ergebnisse des*der Berater*in durch zwei (menschliche) Vertreter*innen der Vergabestelle erforderlich, weil die Wertungsentscheidung ureigenste Aufgabe des Auftraggebers ist (vgl. OLG München, Beschl. v. 15.7.2005, Verg 14/05; Beschl. v. 19.9.2009, Verg 12/09), die er nicht auf einen Externen übertragen darf.

Missachtung von Interessenkonflikten

Personen, bei denen ein Interessenkonflikt bestehen könnte, dürfen auf Seiten des öffentlichen Auftraggebers nicht an dem Vergabeverfahren und insbesondere auch nicht an der Bewertung der Angebote, teilnehmen (vgl. § 6 Abs. 1 VgV, § 4 Abs. 1 UVgO). Nur so können Wettbewerbsverzerrungen oder ein „böser Schein“ von vornherein vermieden werden.

Bei der Vorbereitung eines Vergabeverfahrens zur Beschaffung von Kita- bzw. Schulverpflegungsleistungen ist frühzeitig zu klären, ob eine Person der Mitarbeitenden oder Vertreter*innen des öffentlichen Auftraggebers, aber auch eines etwaigen Beschaffungsdienstleisters, ein direktes oder indirektes finanzielles, wirtschaftliches oder persönliches Interesse haben könnte, das seine Unparteilichkeit und Unabhängigkeit im Rahmen des Verfahrens beeinträchtigen könnte (vgl. § 6 Abs. 2 VgV, § 5 KonzVgV, § 4 Abs. 2 UVgO, § 8 Abs. 5 MS-Kommunen NRW). Auswahl und Zusammensetzung des Gremiums/der Jury müssen dokumentiert sein (VK Sachsen, Beschl. v. 27.6.2023 – 1/SVK/012-23 – Rahmenvertrag über Dienstleistungskonzession Schulverpflegungsleistung).

3.3. Zuschlag

Nachdem die Angebote auf ihre Vollständigkeit und rechnerische sowie fachliche Richtigkeit überprüft worden sind und die formale Prüfung sowie Eignungs- und Preisprüfung erfolgreich durchlaufen ist, steht das Beschaffungsvorhaben kurz vor seinem Abschluss.

Bevor der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt werden kann, bedarf es jedoch noch der Wirtschaftlichkeitsprüfung anhand der Zuschlagskriterien. Voraussetzung hierfür ist, dass Zuschlagskriterien gemäß § 127 Abs. 5 GWB in der Bekanntmachung und/oder den Vergabeunterlagen bekannt gemacht wurden.

3.3.1. Zuschlagskriterien und deren Gewichtung

In der Wertung wird darüber entschieden, welcher Dienstleister den Zuschlag erhält – und mit der Wahl der Zuschlagskriterien und deren Gewichtung zeigen Sie den Dienstleistern an, worauf und in welchem Maße es Ihnen in Bezug auf die Kita- und Schulverpflegung ankommt.

Steht die Qualität im Vordergrund oder der Preis? Die Zuschlagskriterien sind mithin wirkmächtige Instrumente, um das Ergebnis des Beschaffungsvorhabens in die gewünschte Richtung zu steuern.

Für einen derartig zentralen Verfahrensschritt gilt in besonderem Maße das grundlegende vergaberechtliche Transparenzgebot (§ 97 Abs. 1 Satz 1 GWB). Dies gilt ausdrücklich auch im Unterschwellenbereich (§ 2 Abs. 1 Satz 1 UVgO) – sogar nach der Vergaberechtsreform zum 1. Januar 2026 noch immer ausdrücklich auch in NRW (§ 75a Abs. 1 Satz 1 GO NRW).

Quelle: stock.adobe.com © New Africa

Grundsätze

Bei der Bestimmung von Zuschlagskriterien sind die im Folgenden genannten Grundsätze zu beachten:

Großer Gestaltungsspielraum: Statt eines reinen Preiswettbewerbs ist auch ein Leistungswettbewerb, insbesondere über qualitative Aspekte, möglich. Neben dem Preis bzw. den Kosten können auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Zuschlagskriterien herangezogen werden (vgl. § 127 Abs. 1 Satz 2 GWB). Es dürfen sogar Festpreise oder -kosten vorgegeben werden, wenn ausschließlich qualitative, umweltbezogene oder soziale Zuschlagskriterien bestimmt werden (vgl. § 58 Abs. 2 Satz 3 VgV). In der Praxis verbreitet sind folgende Bewertungsansätze:

- Bewertung nach dem niedrigsten Preis.
- Bewertung nach dem besten Preis-Leistungsverhältnis. Neben dem Preis werden dabei insbesondere qualitative Kriterien berücksichtigt.
- Bewertung nur nach qualitativen Kriterien, wobei ein Festpreis pro Menü durch den Schul- oder Kitaträger gesetzt wird.

Bei den qualitativen Kriterien werden z.B. bewertet:

- Qualität des Musterspeiseplans
- Konzepte (z.B. Konzept zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen).

Dabei ist klarzustellen, dass es ausdrücklich zulässig ist, ein Angebot nicht nur nach dem niedrigsten Preis, sondern nach dem besten Preis-Leistungsverhältnis zu bewerten (§ 127 Abs. 1 Satz 3 GWB, § 58 Abs. 2 Satz 2 VgV/§ 152 Abs. 3 Satz 3 GWB/§ 43 Abs. 2 Satz 2 UVgO/§ 9 Abs. 4 MS-Kommunen NRW).

Verbindung zum Leistungsgegenstand: Zuschlagskriterien müssen sich aus dem Leistungsgegenstand selbst ergeben, wobei eine Verbindung auch dann angenommen wird, wenn sich das Zuschlagskriterium auf ein Stadium des Lebenszyklus bezieht. Daher dürfen beispielsweise auch

- ökologisch nachhaltige Produktion,
- energieeffizienter Transport oder
- Reduktion von Abfall und Speiseabfällen bewertet werden.

Vorgaben für die allgemeine Unternehmensführung dürfen hingegen nicht gemacht werden.

Zur Verbindung mit dem Leistungsgegenstand gehört auch Folgendes: Wenn die mit dem Angebot eingereichten Konzepte oder Musterspeisepläne bewertet werden, muss vertraglich sichergestellt sein, dass diese Konzepte oder Musterspeisepläne auch in der Leistungsphase real umgesetzt werden (BayObLG, Beschl. v. 11.12.2024 – Verg 7/24 – Musterspeisepläne).

Beachtung der Gleichbehandlung: Zuschlagskriterien müssen gewährleisten, dass alle Angebote nach identischen Maßstäben gewertet werden und die Bieter in die Lage versetzt werden, erkennen zu können, was von ihnen erwartet wird (§ 127 Abs. 4 Satz 1 GWB, § 43 Abs. 5 UVgO; vgl. auch VK Bund, Beschl. v. 14.09.2018, VK 2 – 76/18).

Umfängliche Transparenzpflichten: Zuschlagskriterien und deren Gewichtung müssen in der Bekanntmachung oder den Vergabeunterlagen aufgeführt sein (§ 58 Abs. 3 VgV; § 43 Abs. 6 UVgO). Ebenso müssen den Bietern die Bewertungsmatrix, Wertungsleitfäden oder Evaluationsbögen, die der Wertung zugrunde gelegt werden, bekannt gemacht werden (§ 127 Abs. 4 Satz 1 GWB, § 43 Abs. 5 UVgO vgl. auch OLG Düsseldorf, Beschl. v 9.4.2014, Verg 36/13). Dabei muss der Auftraggeber zwar grundsätzlich nicht sämtliche Wertungsstufen exakt darstellen, auch „Schulnoten“ oder andere graduelle Abstufungen können genügen. Maßgeblich müssen Bieter aber aufgrund der Gesamtheit der Vergabeunterlagen in der Lage sein beurteilen zu können, worauf es dem Auftraggeber in Hinblick auf eine optimale Leistung ankommt (EuGH, Urt. v. 14.07.2016 - C-6/15 - TNS Dimarso NV ./. Vlaams Gewest; BGH, Beschl. v. 04.04.2017 - X ZB 3/17 – Postdienstleistungen).

Begrifflichkeiten

Ausschlusskriterien (A-Kriterien) kommen zur Anwendung, wenn Anforderungen an die Leistung für den Auftraggeber unerlässlich sind, es sich also um ein „Must-have“-handelt. Es erfolgt eine reine „Ja/Nein“-Prüfung. Die Nichterfüllung eines Ausschluss- oder K.O.-Kriteriums führt zum Ausschluss des Angebots. In den Vergabeunterlagen muss deutlich formuliert werden, dass es sich um ein A-Kriterium handelt, z.B. „Anlieferung mit rein elektrisch betriebenem Fahrzeug – A-Kriterium“.

Bewertungskriterien (B-Kriterien) dienen demgegenüber der Abstufung der Angebote untereinander. Hier findet im Sinne eines „Mehr“ bzw. „Weniger“ der Leistungserfüllung die Wertung der Angebote im engeren Sinne statt. Hinsichtlich der jeweiligen B-Kriterien werden Punkte oder Schulnoten vergeben.

Bewertungsmatrix ist die Gesamtheit der Zuschlagskriterien einschließlich der dazugehörigen Unter- und Unter-Unterkriterien. Sie basiert in der Regel auf einem absoluten Bewertungsmaßstab („was ist die aus Ihrer Sicht beste denkbare Lösung“).

Bewertungsmethode ist die Systematik, mit der die angebotene Leistung im Sinne eines „Mehr“ bzw. „Weniger“ der Leistungserfüllung gewertet wird. Die Bewertung der Angebote kann dabei im Verhältnis zueinander (also anhand eines relativen Maßstabs) erfolgen (z.B. Wertungsleitfäden/Evaluationsbögen) oder jedes Angebot wird für sich an Hand eines objektiven/absoluten Maßstabs gewertet (z.B. Bewertungsmatrix).

Gewichtung meint die prozentuale Wertigkeit eines jeden Kriteriums (Zuschlags- sowie Unter- und Unter-Unterkriterien) im Verhältnis zueinander.

Unter- und Unter-Unterkriterien etc. konkretisieren ausfüllungsbedürftige Zuschlagskriterien, wie Qualität, Ästhetik etc. Die tatsächliche Wertung findet stets auf der untersten Ebene statt.

Wertungsleitfäden/Evaluationsbögen bilden die Gesamtheit der verfahrensrelevanten Wertungsregeln mit dem Ziel des wertenden Vergleichs der Angebote ab. Sie erlauben in der Regel eine eher vergleichende/relative Bewertung (OLG Celle, Beschluss vom 25.03.2021 – 13 Verg 1/21 – Postdienstleistungen).

Ausgestaltung der Zuschlagskriterien

Grundsätzlich ist zwar ein reiner Preiswettbewerb möglich (= einziges Zuschlagskriterium ist der Preis). Dies ist jedoch bei der Beschaffung von Kita- und Schulverpflegungsleistungen nicht anzuraten, weil qualitative Unterschiede der eingegangenen Angebote so nicht berücksichtigt werden können.

In der Praxis hat es sich bewährt, die Zuschlagskriterien aus der Leistungsbeschreibung zu entwickeln, d.h. die Kriterien quasi als Fortschreibung bzw. Ergänzung der Leistungsbeschreibung zu konzipieren. So können beispielsweise A-Kriterien, welche einen Mindeststandard in der Leistungsbeschreibung festschreiben um weitergehende Zuschlagskriterien ergänzt werden. Bieter müssen jedenfalls aufgrund der Gesamtheit der Vergabeunterlagen in der Lage sein beurteilen zu können, worauf es dem Auftraggeber in Hinblick auf eine optimale Leistung ankommt (EuGH, Urt. v. 14.07.2016 - C-6/15 - TNS Dimarso NV ./. Vlaams Gewest; BGH, Beschl. v. 04.04.2017 - X ZB 3/17 – Postdienstleistungen).

Beispiele: *Beziehung zwischen A-Kriterien und darüberhinausgehenden B-Kriterien*

A-Kriterium	***B-Kriterium***
Heißhaltezeit maximal 180 Minuten	*Unterbietung der 180 Minuten*
Mindestscore bei Bewertung des Speiseplans	*Höherer Score bei Speiseplanbewertung*
Mindest-Bio-Quote	*Höherer Bio-Anteil*

Maßgaben der Gewichtung

Die Gewichtung der einzelnen Zuschlagskriterien (sowie der Unter- und Unter-Unterkriterien) unterfällt grds. dem (Leistungs-)Bestimmungsrecht des Auftraggebers (OLG Düsseldorf, B.v. 2.5.2018, Verg 3/18).

Der Preis bzw. die Kosten soll bzw. sollen im Vergleich zu qualitativen Zuschlagskriterien weder über- noch unterbewertet werden. Der Preis sollte in diesen Konstellationen eine Gewichtung zwischen wenigstens 30 % und maximal 70 % haben.

Beispiel:
- *Preis 30 %*
- *Heißhaltezeit unter der Maximalheißhaltezeit von 180 Minuten 40 %*
- *Anteil an Bio-Produkten über Mindestanteil hinaus 30 %*

HINWEIS
Wollen Sie neben dem Preis auch qualitative und/oder Umwelt- bzw. soziale Zuschlagskriterien berücksichtigen und ordnen Sie dem Preis eine prozentuale Gewichtung zu, ist der Preis in Punkte umzurechnen. Die Umrechnungsformel ist den Bietern bekannt zu machen.

3.3.2. Bewertungsmethoden

Bewertungsmethoden sind erforderlich, wenn Verpflegungsdienstleistungen nicht nur nach dem niedrigsten Preis, sondern auch anhand qualitativer, umweltbezogener oder sozialer Zuschlagskriterien vergeben werden.

Mittels der Bewertungsmethode wird die von den Speisenanbietern angebotene Leistung im Sinne eines „Mehr“ bzw. „Weniger“ der Leistungserfüllung in Bezug auf die jeweils festgelegten Zuschlagskriterien und/oder diese konkretisierenden Unter- und Unter-Unterkriterien bewertet.

Wertung nach UfAB

Sofern der Angebotspreis nicht in Preispunkte umgerechnet werden soll, bieten sich die einfache oder die erweiterte Richtwertmethode nach UfAB an.

Einfache Richtwertmethode: Für jedes eingegangene Angebot wird das Preis-Leistungs-Verhältnis ermittelt, indem der Quotient (Z) aus Leistungspunkten (L)/Preis (P) bestimmt wird (Z = L/P). Das Angebot mit der höchsten Kennzahl (Z) erhält den Zuschlag.

Erweiterte Richtwertmethode: Die erweiterte Richtwertmethode läuft in zwei Phasen ab:

Phase 1: Für jedes eingegangene Angebot wird zunächst nach der einfachen Richtwertmethode die Kennzahl Z bestimmt (Z= L/P).

Phase 2: Auswahl derjenigen Angebote, die innerhalb eines vorab festgelegten Schwankungsbereichs um das bestplatzierte Angebot liegen (z.B. 6 % zur Kennzahl des führenden Angebots). Die ausgewählten Angebote werden anhand eines vorab festgelegten Entscheidungskriteriums/„Jokerkriterium“ (z.B. Summe Leistungspunkte; Bio-Anteil) miteinander verglichen. Den Zuschlag erhält das Angebot, das bzgl. des Entscheidungskriteriums den besten Wert hat.

HINWEIS
Die erweiterte Richtwertmethode empfiehlt sich, wenn der Kita-/Schulträger besondere Akzente setzen will, z.B. für einen höheren Bio-Anteil.

Wertung nach Schulnoten

Eine Wertung nach dem Schulnotensystem ist dadurch gekennzeichnet, dass die Wertung anhand eines abstrakten Wertungsmaßstabs erfolgt. Die Ausführungen zur Wertung bleiben also auch knapp und abstrakt.

Beispiel:
Note 1: „Die Ausführungen überzeugen uneingeschränkt.“
Note 2: „Die Ausführungen überzeugen größtenteils, weisen aber vereinzelt kleinere Schwächen auf.“
Note 3: „Die Ausführungen können insgesamt noch überzeugen, weisen aber entweder in mehreren Punkten bzw. größerem Umfang kleinere oder aber in einem wesentlichen Punkt deutliche Schwächen auf.“
[...]

Der abstrakte/absolute Wertungsmaßstab birgt die Gefahr willkürlicher, subjektiv vorgeprägter und intransparenter Entscheidungen. Vor diesem Hintergrund ist zur Erhöhung der Rechtssicherheit im Grundsatz dringend von dieser Bewertungsmethode abzuraten. Wenn schon in den Zuschlagskriterien keine detaillierten Angaben enthalten sind, muss dies jedenfalls an anderer Stelle in den Vergabeunterlagen kompensiert werden. Daher muss, damit die Wertung nach Schulnoten überhaupt zulässig sein kann, sich zumindest aus den Vergabeunterlagen ergeben, welche Gesichtspunkte für die Zuordnung zu einer Notenstufe ausschlaggebend sind. Die Dienstleister müssen also jedenfalls mit Blick auf die Gesamtheit der Vergabeunterlagen in die Lage versetzt werden, feststellen zu können, wann ein Angebot erfolgversprechend ist und wie sie mithin ihr Angebot optimal auszugestalten haben (EuGH, Urt. v. 14.07.2016 - C-6/15 - TNS Dimarso NV ./. Vlaams Gewest; BGH, Beschl. v. 04.04.2017 - X ZB 3/17 – Postdienstleistungen).

Vor diesem Hintergrund ist das Schulnotensystem ausnahmsweise denkbar, wenn es in ein komplexeres Wertungssystem eingebettet ist. Dabei ist zu beachten:

- Die Schulnoten werden im Rahmen/in Zusammenschau von Evaluationsbögen mit Wertungsleitfäden bzw. Erläuterungstexten bzw. im Zusammenhang mit konkreten Erläuterungen in den Vergabeunterlagen benutzt.
- Die Evaluationsbögen müssen durch eine Mehrzahl von unterschiedlichen Personen (Gremium) unabhängig voneinander ausgefüllt werden. Der Umstand, dass die Evaluationsbögen von verschiedenen Personen unabhängig voneinander ausgefüllt werden, stellt sicher, dass sich verschiedene subjektive Vorprägungen gegenseitig ausgleichen können.
- Alle Mitglieder des Gremiums müssen eine Erklärung über das Nichtvorliegen von Interessenkonflikten abgeben (§ 6 VgV, § 5 KonzVgV, § 4 UVgO, § 8 Abs. 5 MS-Kommunen NRW). Für Minderjährige ist eine Zustimmung der Erziehungsberechtigten erforderlich. Auswahl und Zusammensetzung des Gremiums/der Jury müssen dokumentiert sein (VK Sachsen, Beschl. v. 27.6.2023 – 1/SVK/012-23 – Rahmenvertrag über Dienstleistungskonzession Schulverpflegungsleistung).

Wertung nach Leistungspunkten (Bewertungsmatrix)

Auch bei einer Wertung nach Leistungspunkten müssen die Speisenanbieter in die Lage versetzt werden feststellen zu können, wann ein Angebot erfolgversprechend ist und wie mithin ihr Angebot optimal auszugestalten ist. Für jedes B-Kriterium werden konkrete Bewertungsmaßstäbe in Form der Definition von Zielerfüllungsgraden und zugehörigen Bewertungspunkten in einer detaillierten Matrix festgelegt.

***Beispiel** Saisonalität*

Wertungsstufe	***Bewertungsmaßstab***
0–3 Punkte	*Der Musterspeiseplan enthält keine oder kaum relevante saisonale Aspekte.* *Indizien hierfür sind z.B. (Aufzählung ist nicht abschließend):* · *Hauptkomponenten der Hauptgerichte werden selten oder nie aus saisonalen Nahrungsmitteln (z.B. saisonalem Gemüse) zubereitet.* · *[falls Nachtisch zum Menü gehört:] Es findet selten oder nie saisonales Nachtischobst Verwendung.* · *[falls Salate/Salatbar zum Angebot gehören:] Salate (auch in der Salatbar) enthalten keine oder kaum Komponenten der Saison.* · *[falls Vorspeise zum Menü gehört:] Es finden selten oder nie saisonale Lebensmittel Verwendung in den angebotenen Vorspeisen.*
4–7 Punkte	*Der Musterspeiseplan enthält teilweise saisonale Aspekte. Indizien hierfür sind z.B. (Aufzählung ist nicht abschließend):* · *Hauptkomponenten der Hauptgerichte werden gelegentlich/teilweise aus saisonalen Nahrungsmitteln (z.B. saisonalem Gemüse) zubereitet.* · *[falls Nachtisch zum Menü gehört:] Es findet gelegentlich/teilweise saisonales Nachtischobst Verwendung.* · *[falls Salate/Salatbar zum Angebot gehören:] Salate (auch in der Salatbar) enthalten gelegentlich/teilweise Komponenten der Saison.* · *[falls Vorspeise zum Menü gehört:] Es finden gelegentlich/teilweise saisonale Lebensmittel Verwendung in den angebotenen Vorspeisen.*
8–10 Punkte	*Der Musterspeiseplan enthält einen großen Anteil relevanter saisonaler Lebensmittel oder ist sogar vollständig nach dem Gedanken der Saisonalität gestaltet. Indizien hierfür sind z.B. (Aufzählung ist nicht abschließend):* · *Hauptkomponenten der Hauptgerichte werden überwiegend/vollständig aus saisonalen Nahrungsmitteln (z.B. saisonalem Gemüse) zubereitet.* · *[falls Nachtisch zu dem Menü gehört:] Es findet überwiegend/vollständig saisonales Nachtischobst Verwendung.* · *[falls Salate/Salatbar zum Angebot gehören:] Salate (auch in der Salatbar) enthalten überwiegend/vollständig Komponenten der Saison* · *[falls Vorspeise zum Menü gehört:] Es finden überwiegend/vollständig saisonale Lebensmittel Verwendung in den angebotenen Vorspeisen.*

HINWEIS
Das vorstehende Beispiel bewertet den Musterspeiseplan. In solchen Fällen achten Sie bitte darauf, dass vertraglich sichergestellt ist, dass die Musterspeisepläne auch real umgesetzt werden (BayObLG, Beschl. v. 11.12.2024 – Verg 7/24 – Musterspeisepläne).

Eine entsprechende Matrix muss für jedes Wertungskriterium sowie Unter- und Unter-Unter-Kriterium formuliert werden.

Umrechnung Preis in Punkte

Werden neben dem Preis auch qualitative und/oder Umwelt- bzw. soziale Zuschlagskriterien berücksichtigt und wird dem Preis eine prozentuale Gewichtung zugewiesen, ist der Preis in Punkte umzurechnen. Hierfür gibt es verschiedene Methoden:

Lineare Methode: preislich niedrigstes Angebot erhält die volle Punktzahl (z.B. 100 Punkte); lineare Abschläge von den übrigen Angeboten in Abhängigkeit vom jeweiligen preislichen Abstand zum Bestbieter; ab einer Preisdifferenz von ≥ 100 % erhält das betreffende Angebot 0 Punkte

Beispiel: *Bieter A reicht ein Angebot über 900.000 EUR netto ein. Bieter B bietet die Schulverpflegungsleistung zu einem Preis von 990.000 EUR netto an und Bieter C zu einem Preis von 1,35 Mio. EUR. In dieser Konstellation erhält*

- *Bieter A = 100 Punkte*
- *Bieter B = 90 Punkte und*
- *Bieter C = 50 Punkte.*

Tipp: In der Praxis kursiert auch die Medianmethode, die die Nähe eines Preises zum Median aller Angebote belohnt. Dieser Ansatz ist rechtswidrig (VK Bund, Beschl. v. 06.11.2023 – VK 1-77/23 – Gebäudereinigung).

3.3.3. Beteiligung der Stakeholder

Um größtmögliche Akzeptanz betreffend die Beschaffung bei den betroffenen Stakeholdern zu erreichen, sollte bereits im Rahmen der Vorbereitung des Vergabeverfahrens eine Beteiligung der Stakeholder erfolgen. In diesem Rahmen können z.B. geforderte Qualitätsstandards definiert werden (dazu bei Ziffer 1.2.3.). Auch im Rahmen der Zuschlagsentscheidung kann die Möglichkeit bestehen, die unterschiedlichen Interessengruppen durch „Jury-Entscheidungen“ zu beteiligen. Denkbar ist dies z.B. bei der Bewertung des Musterspeiseplans im Hinblick auf die Akzeptanz bei der Zielgruppe.

Ein solches Bewertungsgremium kann mit Personen unterschiedlicher Interessengruppen (wie Schüler*innen, Lehrkräften, Elternvertretung) besetzt werden. Diesbezüglich sollten Auftraggeber vorab – zumindest bestimmbar – angeben, welche Personenzahl aus welchem Personenkreis (Schulleitung, Elternvertretung, Schülervertretung, evtl. bestimmbare Jahrgangsstufe) an den geplanten Probeessen teilnehmen werden (vgl. VK Baden-Württemberg, B.v. 4.5.2018, 1 VK 8/18). Dabei muss beachtet werden, dass alle Mitglieder des Gremiums eine Erklärung über das Nichtvorliegen von Interessenkonflikten abgeben müssen (§ 6 VgV, § 5 KonzVgV, § 4 UVgO, § 8 Abs. 5 MS-Kommunen NRW). Für Minderjährige ist eine Zustimmung der Erziehungsberechtigten erforderlich. Auswahl und Zusammensetzung

des Gremiums/der Jury müssen dokumentiert sein (VK Sachsen, Beschl. v. 27.6.2023 – 1/SVK/012-23 – Rahmenvertrag über Dienstleistungskonzession Schulverpflegungsleistung).

HINWEIS
Da Entscheidungen einer Jury zwangsläufig eine gewisse Subjektivität innewohnt – beispielsweise bei der Bewertung eines Speiseplans – sollte von vornherein eine höhere Anzahl an Mitgliedern gewählt werden (10+) um möglichst objektive Entscheidungen gewährleisten zu können.

3.3.4. Wertung von Probeessen

Kita- und Schulverpflegung soll nachhaltig und gesund sein aber auch schmecken. Dabei ist auch die Art und Weise der Zubereitung der Speisen wichtig, da das Auge bekanntlich auch mitisst. Im Rahmen des Beschaffungsvorhabens wird daher in der Praxis immer wieder die Durchführung eines Probeessens erwogen.

Vorteile	**Nachteile**
Einbindung Schulleitung, Elternvertretung, Schülervertretung, evtl. bestimmbare Jahrgangsstufe	Einbindung muss formalisiert ablaufen (Erklärung über das Nichtvorliegen von Interessenkonflikten, Einwilligung der Eltern bei Minderjährigen)
Höhere Akzeptanz der Auswahlentscheidung	„Vorführeffekt“, d. h. Speisenanbieter gibt sich besondere Mühe
vergleichendes Bild der Speisenanbieter möglich	Subjektive Vorlieben und Abneigungen der Jurymitglieder kommen ggf. zum Tragen
Bewertung des Qualitätsaspekts Sensorik möglich	Negative oder positive Ausreißer können die Entscheidung beeinflussen
-	erheblicher organisatorischer Aufwand
-	Vergleichbarkeit der Probeessen muss sichergestellt werden
-	Transparenz der Bewertung muss sichergestellt sein
-	Auftragsbezug ist zweifelhaft: Wird beim Probeessen das gleiche gekocht, transportiert, gekühlt, regeneriert wie später in der Vertragserfüllungsphase?

Im Hinblick auf den organisatorischen Aufwand, erhebliche rechtliche Risiken (Auftragsbezug, Transparenz, Gleichbehandlung) und die jüngere Rechtsprechung ist vom Probeessen als Wertungskriterium abzuraten. Für Musterspeisepläne wurde vor dem Hintergrund des Auftragsbezugs bereits entschieden, dass vertraglich sichergestellt sein muss, dass die Musterspeisepläne auch real umgesetzt werden (BayObLG, Beschl. v. 11.12.2024

– Verg 7/24 – Musterspeisepläne). Dies dürfte auf das Probeessen zu übertragen sein. Wenn ein Probeessen bewertet wird, muss so auch in der Vertragsausführung gekocht werden – sonst fehlt der Auftragsbezug. Entschieden wurde ausdrücklich für das Probeessen, dass die Transparenz der Bewertung, die Auswahl und Zusammensetzung des Gremiums/der Jury dokumentiert sein müssen (VK Sachsen, Beschl. v. 27.6.2023 – 1/SVK/012-23 – Rahmenvertrag über Dienstleistungskonzession Schulverpflegungsleistung).

3.3.5. Abfrage beim Wettbewerbsregister

Für Kita- und Schulverpflegung, Aufträge und Konzessionen oberhalb und unterhalb der Schwellenwerte gilt gleichermaßen Folgendes:

Der Auftraggeber muss bei öffentlichen Aufträgen mit einem geschätzten Auftragswert ab 50.000 € (netto) bezüglich des Bestbieters eine Anfrage beim Wettbewerbsregister stellen, ob dort Hinweise zu Ausschlussgründen vorliegen (§ 6 WRegG, § 19 IV MiLoG, § 21 IV AEntG, § 98c III AufenthG i. V. m. § 21 IV AEntG). Für Konzessionen besteht die Abfragepflicht ab Erreichen des einschlägigen Schwellenwerts nach § 106 GWB (§ 6 WRegG).

Quelle: Fotolia © goodluz

3.4. Bekanntmachung über vergebene Aufträge

Ist das Beschaffungsvorhaben mit einem Auftrags- oder Konzessionswert oberhalb des EU-Schwellenwerts durch Vergabe des Auftrags bzw. der Konzession abgeschlossen, müssen die Ergebnisse veröffentlicht werden. Dabei ist bei den Fristen für die Bekanntmachung danach zu unterscheiden, ob die Beschaffung ober- oder unterhalb der Schwellenwerte erfolgt und ob ein Auftrag oder eine Konzession vergeben wird.

- Bei einem Auftrag oberhalb der Schwellenwerte muss spätestens 30 Tage nach der Vergabe eines öffentlichen Auftrags die Bekanntmachung der Ergebnisse erfolgen (§ 39 Abs. 1 VgV),
- Bei einer Konzession oberhalb der Schwellenwerte muss spätestens 48 Tage nach der Vergabe der Konzession die Bekanntmachung der Ergebnisse erfolgen (§ 21 KonzVgV). Dies gilt unabhängig davon, in welcher Verfahrensart die Vergabe durchgeführt wurde.
- Für Aufträge unterhalb der Schwellenwerte ab einem Auftragswert i.H.v. 25.000 € (netto) muss nach der Durchführung einer Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb oder einer Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb für die Dauer von drei Monaten über jeden so vergebenen Auftrag eine Bekanntmachung mindestens auf der Internetseite des Auftraggebers oder in den Vergabeportalen erfolgen (§ 30 Abs. 1 UVgO).

Wie die Vergabebekanntmachung inhaltlich ausgestaltet sein muss, richtet sich oberhalb der Schwellenwerte nach den Anforderungen des entsprechenden eForms-Formulars (§ 39 Abs. 2 VgV, § 31 Abs. 1 Satz 2 KonzVgV), unterhalb der Schwellenwerte sind die Mindestinhalte in § 30 Abs. 1 UVgO aufgeführt. Die gängigen E-Vergabe-Lösungen sollten die notwendigen Formulare umfassen.

Die Bekanntmachung vergebener Aufträge schafft Transparenz über bereits abgeschlossene Vergaben (Ex-post-Transparenz) und dient zugleich der Marktbeobachtung (vgl. BT-Drs. 18/7318, S. 178).

4. Ausführungsphase

4.1. Qualitätsmanagement 97
4.1.1. Qualitätskontrollen 98
4.1.2. Weiterleitungspflichten 100

4.2. Qualitätsdurchsetzung 101
4.2.1. Notwendige Rahmenbedingungen 101
4.2.2. Vertragsstrafen 101
4.2.3. Kündigungsrechte 102

4.3. Nachträgliche Vertragsänderung 104
4.3.1. Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht 104
4.3.2. Unwesentliche Änderungen 105
4.3.3. Ausnahmetatbestände des § 132 Abs. 2 GWB 106
4.3.4. Sonderfälle Vertragsverlängerung und Preisgleitklauseln 107

4.4. Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung 109

Es reicht nicht aus, zu wissen, welche Qualitäten die Schulverpflegung haben soll und die entsprechenden qualitativen Anforderungen in den Vergabeunterlagen festzuhalten. Ziel muss es vielmehr sein, dass die Verpflegungsleistung auch im Rahmen der Vertragserfüllung durchgehend denjenigen (Qualitäts-)Anforderungen entspricht, die Sie im Rahmen der Leistungsbeschreibung vorgegeben hatten. Daher müssen geeignete Maßnahmen ergriffen bzw. vertraglich verankert werden, um das Qualitätsniveau zu halten und ggf. sogar zu verbessern.

Der gesamte folgende Abschnitt gilt daher für Kita- und Schulverpflegung oberhalb und unterhalb der Schwellenwerte gleichermaßen.

4.1. Qualitätsmanagement

Der Auftragnehmer soll seine „Versprechungen“ aus dem Vergabeverfahren einhalten. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Sie bereits bei der Vorbereitung des Vergabeverfahrens größtes Augenmerk auf die Definition der Leistungsbeschreibung und der Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität bei der Auftragsausführung legen. Dazu sind insbesondere in den Ausführungsbedingungen konkrete Vorgaben zur Qualitätssicherung festzuschreiben, die sich bspw. in den DGE-Qualitätsstandards für die Verpflegung in Schulen oder Kitas finden. Zudem ist dafür zu sorgen, dass Verantwortlichkeiten, Qualitätssicherungsmaßnahmen und deren Weiterleitung an Subunternehmer sowie die Überprüfung ebenso wie Art und Umfang der diesbezüglichen Dokumentation konkret festgelegt sind.

Quelle: Fotolia © Africa Studio

4.1.1. Qualitätskontrollen

Qualitätskontrollen können auf unterschiedlichem Wege erfolgen.

Zum einen ist es denkbar, dass sich die Kita- oder Schulträger eine Vor-Ort-Kontrolle beim Speisenanbieter vorbehalten, um Art und Weise der Speisenzubereitung zu überprüfen.

Zum anderen können sich die Kontrollen auf die Qualität der zubereiteten Speisen selbst beziehen. Dazu kann sich der Auftraggeber z.B. Stichproben und Analysen vorbehalten.

Bezüglich der zugesicherten Qualitäten beim Speiseplan sind die Speisepläne auszuwerten. Dazu gibt es den Speiseplancheck, ein empfehlenswertes Tool der Vernetzungsstelle Thüringen:

www.schulverpflegung-thueringen.de/speiseplancheck-86013

Ferner kann Gegenstand der Kontrollen die Einhaltung der Bedingungen an die Auftragsausführung, wie z.B. der Anteil an Bio-Produkten oder die Abfallreduktion, sein. Dazu können z.B. Zertifikate und Rechnungen untersucht werden. Entsprechende Aufbewahrungspflichten für den Auftrag-/Konzessionsnehmer und Einsichts- und Kontrollrechte für den Auftrag-/Konzessionsgeber müssen vertraglich geregelt sein.

Vor-Ort-Kontrollen

Vor-Ort-Kontrollen beim Speisenanbieter sind nur möglich, wenn der Schulträger entsprechende Kontrollrechte bereits in den Vertragsbedingungen verankert hat.

Formulierungsbeispiel: *Der Auftrag-/Konzessionsgeber ist berechtigt, jederzeit (nach Ankündigung in Textform mit einer Vorlaufzeit von einer Woche) in den Geschäftsräumen des Auftrag-/Konzessionsnehmers Belege wie Lieferscheine, Rechnungen, Zertifikate etc. einzusehen. Der Auftrag-/Konzessionsnehmer ist verpflichtet, die entsprechenden Belege aufzubewahren.*

Der Auftraggeber ist auch berechtigt, ohne Vorankündigung Stichproben der vom Auftrag-/Konzessionsnehmer zubereiteten Speisen zu nehmen, um die Erfüllung der vorgenannten Anforderungen an den Wareneinsatz zu überprüfen; für Proben wird keine Entschädigung gezahlt.

Schulinterne Qualitätskontrollen

Um die Akzeptanz der Verpflegungsleistung aufrecht zu erhalten und ggf. noch zu vergrößern, bietet es sich an, sämtliche Stakeholder auch während der Ausführungsphase „mit ins Boot zu holen". Es bietet sich an, ein dauerhaftes Qualitätskontrollgremium zu schaffen (z.B. Verpflegungsausschuss). Auch die aktive Einbindung des Speisenanbieters wirkt sich in der Regel positiv aus. So kann ein Feedback zur Speisenqualität u.ä. gegeben werden, ohne dass es förmlicher juristischer Instrumente, wie Vertragsstrafen oder gar der Kündigung bedarf.

Aufgabe eines entsprechenden Gremiums ist es, Maßnahmen der Qualitätssicherung zu ergreifen, wie etwa

- Überprüfung der Menülinien/Speisepläne (etwa anhand der DGE-Checklisten),
- Befragung der Essensteilnehmenden bzgl. Zufriedenheit hinsichtlich des Geschmacks und Auswahlmöglichkeiten
- tägliche Eintragung etwaiger Qualitätsmängel in ein „Mensabuch" bspw. durch Aufsichts-/Lehrpersonal, oder
- regelmäßige Kommunikation mit dem Speisenanbieter.

Kontrolle der Mindeststandards

Soweit es um die Kontrolle der geforderten Mindeststandards geht (z.B. vorgegebener Bio-Anteil je Warengruppe), reicht in der Regel die Einsicht in entsprechende Dokumente aus.

Flankierend ist der Dienstleister zu verpflichten, dem Auftraggeber unaufgefordert bspw. quartalsweise bis zum ersten Tag des Folgemonats Belege/Nachweise für die Erfüllung der Anforderungen an den Anteil von Bio-Produkten (der festgesetzten Anforderungen) vorzulegen. Geeignete Belege/Nachweise sind z.B. Quartalsberichte über den Wareneinsatz nebst Einkaufsrechnungen/Lieferscheinen/Zertifikaten.

HINWEIS
Es wird empfohlen, Aufbewahrungspflichten betreffend die Belege vertraglich festzuschreiben. So wird unnötiger Streit vermieden.

Beispiel: *Der Auftragnehmer muss entsprechende Belege/Nachweise mindestens X Jahre nach dem letzten Abrechnungstermin zum Zwecke möglicher Kontrollen aufbewahren.*

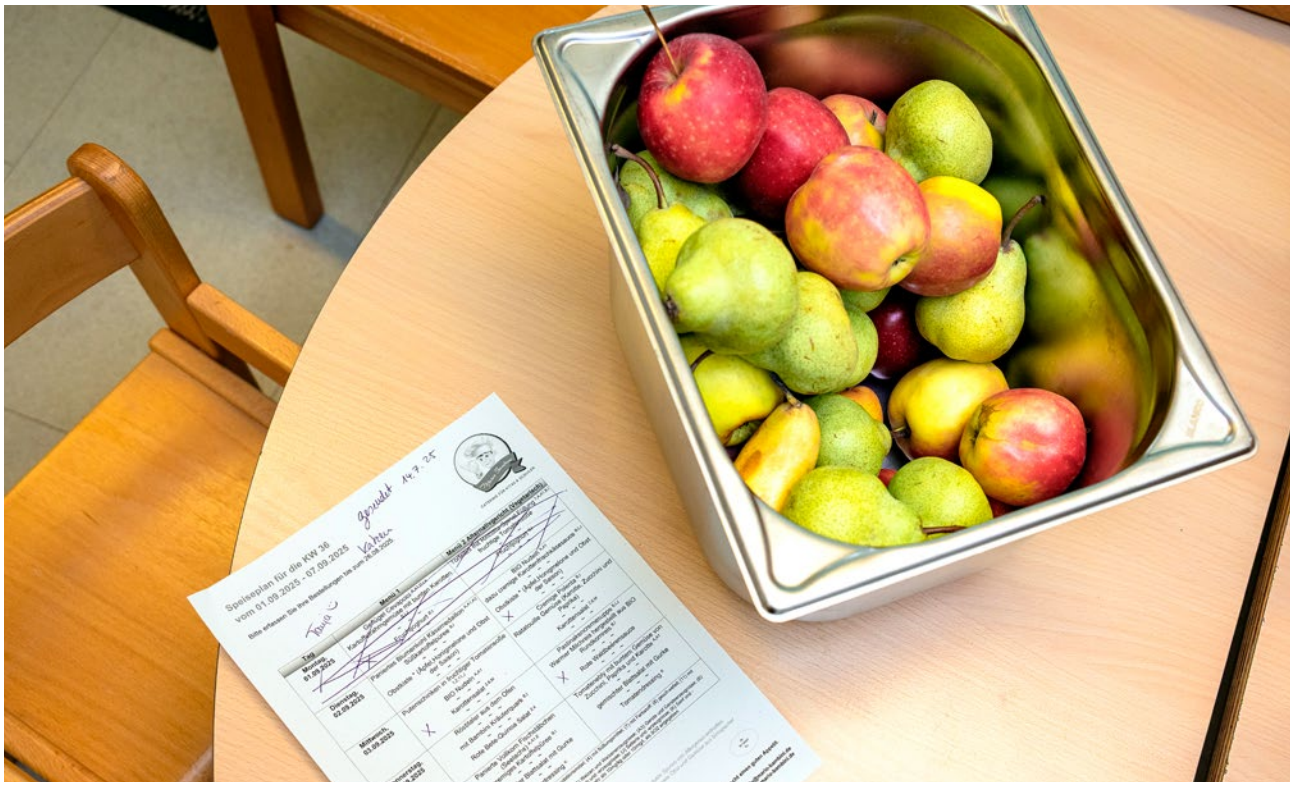
Tipp: Wenn der Bio-Anteil mittels der Stufen nach der Bio-AHVV festgeschrieben wird, sinkt für den Kita-/Schulträger der Kontrollaufwand. Die Voraussetzungen für die Stufen müssen die Catering-Unternehmen selbst prüfen und kontrolliert wird durch Öko-Kontrollstellen. Der Kita-/Schulträger selbst braucht bzgl. des Bio-Anteils nichts zu kontrollieren.

4.1.2. Weiterleitungspflichten

Um das Qualitätsniveau – wie auch andere Anforderungen im Zusammenhang mit der Leistungserbringung – durchgehend überprüfen und kontrollieren zu können, sollten die gegenüber dem Speisenanbieter bestehenden Kontroll- und Einsichtsrechte auch auf seine etwaigen Nachunternehmer weitergeleitet werden. Ansonsten laufen Sie Gefahr, dass sich Dienstleister durch Übertragung der vertraglichen Leistungspflichten auf Subunternehmer dieser Kontrolle entledigen könnten.

Entsprechend sollten sich in der Leistungsbeschreibung und/oder den Vertragsbedingungen Regelungen finden, die den Speisenanbieter verpflichten, Einsichts- und Kontrollrechte an etwaige Nachunternehmer weiterzuleiten.

Formulierungsbeispiel: *Der Auftrag-/Konzessionsnehmer ist verpflichtet, sämtliche Vertragspflichten an etwaige Nachunternehmer (deren Einsatz in jedem Fall der Zustimmung des Auftraggebers bedarf) weiterzugeben und seine Nachunternehmer entsprechend ihrerseits zu verpflichten.*



Quelle: ©www.oekolandbau.de/Copyright BLE/Eberhard Schorr

4.2. Qualitätsdurchsetzung

Qualitätskontrollen sind ein stumpfes Schwert, wenn dem Auftraggeber keine Sanktionsmöglichkeiten an die Hand gegeben werden, im Falle von qualitativen Unzulänglichkeiten den geforderten Qualitätsstandard ggf. rechtlich durchsetzen zu können.

Bei Verträgen über Kita- und Schulverpflegungsleistungen sollten daher regelmäßig Vertragsstrafen festgeschrieben werden. Ferner kommt als wirksames Sanktionsinstrument auch die Vereinbarung von (Teil-) Kündigungsrechten in Betracht.

4.2.1. Notwendige Rahmenbedingungen

„Papier ist geduldig“. Mit anderen Worten helfen die besten vertraglichen Regelungen nicht weiter, wenn der Auftrag-/Konzessionsgeber die Einhaltung seiner Vorgaben aus der Leistungsbeschreibung nebst Vertragsbedingungen nicht aktiv kontrolliert (sog. aktives Vertragscontrolling). Hierfür hat der Auftrag-/Konzessionsgeber die erforderlichen personellen und fachlichen Ressourcen vorzuhalten und zu organisieren.

Etwaige Vertragspflichtverletzungen des Speisenanbieters sind zudem zur juristischen Absicherung ausreichend zu dokumentieren. Die Dokumentation ist erforderlich, um im Falle der Geltendmachung einer vertraglich verankerten Sanktion die Voraussetzung dafür nachweisen zu können. Andernfalls drohen Schadensersatzansprüche des Auftrag-/Konzessionsnehmers, die sich im Falle einer vorzeitigen (unberechtigten) Kündigung des Vertrages auf den Ersatz des entgangenen Gewinns und die auftragsbezogenen allgemeinen Geschäftskosten des Auftrag-/Konzessionsnehmers für die restliche reguläre Vertragslaufzeit richten können.

4.2.2. Vertragsstrafen

Vertragsstrafenklauseln sind eine juristisch heikle Angelegenheit. Zum einen ist darauf zu achten, dass die strafbewehrten Vertragspflichten sowie Vertragsfristen und Termine ebenso wie die Bemessungsfaktoren und Bezugsgrößen hinreichend bestimmt und widerspruchsfrei formuliert sind.

Ferner müssen die festgelegten Vertragsstrafen angemessen sein, anderenfalls droht die Unwirksamkeit der gesamten Vertragsstrafenregelung. So ist zwingend eine ausdrückliche Obergrenze aufzunehmen, da sich die Vertragsstrafe nicht unbegrenzt aufsummieren darf.

In der Praxis werden Vertragsstrafen typischerweise nach der VOL/B vereinbart. Die VOL/B begrenzt die Vertragsstrafe scheinbar auf 0,5 % pro Verstoß und insgesamt 8 % (§ 11 Nr. 2 S. 2 VOL/B). Diese Obergrenze ist jedoch zu hoch. Die Rechtsprechung hat Höchstgrenzen von 0,1 % bis 0,3 % pro Werktag/Kalendertag und insgesamt 5 % herausgearbeitet (BGH, Urt. v. 23.1.2003, VII ZR 210/01; BGH, Beschl. v. 15.02.2024 – VII ZR 42/22). Die Klausel darf sich nicht auf die Nettoauftragssumme, sondern muss sich auf die Nettoabrechnungssumme beziehen (BGH, Beschl. v. 15.02.2024 – VII ZR 42/22).

HINWEIS
Vor dem Hintergrund der strengen aktuellen Rechtsprechung wird dringend empfohlen, Vertragsstrafen – auch für Verträge, für die die VOL/B vereinbart wird – auf die Höchstgrenzen von 0,1 % bis 0,3 % pro Werktag/Kalendertag und maximal 5 % der Nettoabrechnungssumme zu begrenzen, um die Unwirksamkeit der gesamten Vertragsstrafenregelung zu vermeiden

4.2.3. Kündigungsrechte

Vertraglich verankerte (Teil-)Kündigungsrechte sehen in der Regel vor, dass der Auftrag-/Konzessionsgeber im Fall von (wiederholten, erheblichen) Vertragsverletzungen, einseitig zur Kündigung des Vertrages berechtigt ist.

Abmahnung als „gelbe Karte“: Einer Kündigung muss eine förmliche Abmahnung (auch Nachfristsetzung) vorausgehen. Inhalt der Abmahnung ist

- konkrete Nennung der verletzten Vertragspflicht
- Androhung, dass der Vertrag gekündigt wird, sofern der Dienstleister auch künftig seinen Vertragspflichten nicht nachkommen sollte.

Bessert sich der Auftrag-/Konzessionsnehmer nach der Abmahnung, entfällt das Kündigungsrecht wieder.

In der Regel benennen Kündigungsklauseln einzelne „wichtige Gründe“, also Beispiele von Vertragsverletzungen, die ihrerseits zur Kündigung berechtigen. Meist sind diese Beispiele allerdings nicht abschließend, sodass auch dort nicht aufgeführten Vertragsverletzungen von vergleichbarer Schwere ggf. zur Kündigung des Vertrages berechtigen.

Beispiel: Kündigung aus wichtigem Grund

1. Ein außerordentliches Recht zur fristlosen Kündigung des Vertragsverhältnisses aus wichtigem Grund bleibt unberührt. Der Auftrag-/Konzessionsgeber behält sich ausdrücklich das Recht der fristlosen Kündigung vor, wenn die Speisenlieferung nicht vertragsgemäß erfolgt bzw. gravierende Mängel auftreten.

2. Ein wichtiger Grund liegt insbesondere vor, wenn eine der Vertragsparteien trotz schriftlicher Abmahnung

   a) ihm obliegende Verpflichtungen wiederholt verletzt oder
   b) die geschuldeten Leistungen wiederholt nicht vollständig, nicht rechtzeitig oder in schlechter Qualität erbringt oder in sonstiger Weise gegen wesentliche Vertragspflichten verstößt (erhebliche Schlechtleistung, dazu näher Absatz 3).
   c) [in Bundesländern mit entsprechender Verpflichtung:] die Verpflichtungen zur Zahlung von Tarif- oder Mindestlohn durch den Auftrag-/Konzessionsnehmer oder dessen Nachunternehmer nicht erfüllt werden,
   d) ein Insolvenzverfahren eröffnet oder mangels Masse abgelehnt wird;
   e) Geschenke oder andere Vorteile im Sinne der §§ 331 ff. StGB und § 16 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb angeboten, versprochen oder gewährt werden oder
   f) die Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen oder des Vertrages zur Arbeitsweise der Europäischen Union verletzt wurden.

3. Eine erhebliche Schlechtleistung (Absatz 2 lit. a und b) kann insbesondere sein:

   a) Verbranntes, verkochtes, nicht durchgegartes, verunreinigtes, mit zu vermeidenden Allergenen versetztes, versalzenes, übermäßig gewürztes Essen,
   b) Nichteinhaltung des geschuldeten Bio-Anteils oder der vereinbarten Stufe nach der Bio-AHVV,
   c) Nichteinhalten der Liefertermine/-fristen/erheblich verspätete Lieferung (dazu § XY),
   d) Nichteinhalten der Anlieferbedingungen (insbesondere Temperatur bei Warmverpflegung/Cook & Hold, näher dazu § ZX),
   e) Fremdkörper in den Nahrungsmitteln,
   f) Verstoß gegen die Nachweispflicht.

Diese Aufzählung ist nicht abschließend.

4.3. Nachträgliche Vertragsänderung

Vergaberechtliche Vorschriften können auch nach dem Zuschlag/Vertragsschluss noch Anwendung finden. Bei Änderungen des laufenden Vertragsverhältnisses mit dem Speisenanbieter, wie etwa der Anpassung der Entgeltzahlungen oder einer Änderung des Leistungsgegenstandes bzw. der Bedingungen an die Auftragsausführung „droht“ die Verpflichtung zur Neuausschreibung (§ 132 Abs. 1 GWB/§ 154 Nr. 3 i.V.m. § 132 Abs. 1 GWB/§ 47 Abs. 1 UVgO i.V.m. § 132 Abs. 1 GWB). Dies zeigt noch einmal, wie wichtig eine exakte Bedarfsanalyse in der Vorbereitungsphase ist, die spätere Änderungen obsolet sein lässt.

HINWEIS
Zentrale Norm ist dabei immer § 132 GWB – der unmittelbar nur für öffentliche Aufträge oberhalb der Schwellenwerte gilt. Diese Norm gilt jedoch mittelbar sowohl im Konzessionsbereich oberhalb der Schwellenwerte (§ 154 Nr. 3 GWB), als auch für öffentliche Aufträge unterhalb der Schwellenwerte (§ 47 Abs. 1 UVgO), weil darauf verwiesen wird. Daher wird im Folgenden zentral auf § 132 GWB abgestellt, soweit keine Besonderheit für die Konzession oder den Unterschwellenbereich vorliegt.

4.3.1. Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht

Bei wesentlichen Vertragsänderungen muss im Regelfall neu ausgeschrieben werden (§ 132 Abs. 1 Satz 1 GWB). Wesentlich sind Änderungen, die dazu führen, dass sich der öffentliche Auftrag erheblich von dem ursprünglich vergebenen öffentlichen Auftrag unterscheidet (§ 132 Abs. 1 Satz 2 GWB). Wann eine wesentliche Vertragsänderung vorliegt, wird durch zahlreiche Regelbeispiele in § 132 Abs. 1 Satz 3 GWB erläutert. Wo es eine Regel gibt, findet sich auch immer eine Ausnahme. So auch bei den nachträglichen Änderungen eines bestehenden Vertrags. Eine nachträgliche Vertragsänderung bedarf keiner Neuausschreibung, wenn sie entweder „unwesentlich“ im Sinne des § 132 Abs. 3 GWB ist oder aber einer der Ausnahmetatbestände des § 132 Abs. 2 GWB vorliegt.

4.3.2. Unwesentliche Änderungen

Unter welchen Voraussetzungen von einer unwesentlichen Vertragsänderung gesprochen werden kann, bestimmt grundsätzlich § 132 Abs. 3 GWB.

Unabhängig davon, ob die Schulverpflegung im Wege einer Dienstleistungskonzession, eines Liefer- oder Dienstleistungsvertrags oder als soziale und andere besondere Dienstleistung beschafft wird, endet die Unwesentlichkeit gemäß § 132 Abs. 3 Nr. 1 GWB dort, wo der Wert der Änderung den jeweiligen EU-Schwellenwert übersteigt (erste Schranke).

Art der Leistung	Erste Schranke -EU-Schwellenwert
Liefer- und Dienstleistungsauftrag	216.000 EUR netto
Soziale und andere besondere Dienstleistung	750.000 EUR netto
Dienstleistungskonzession	5.404 Mio. EUR netto

Zudem darf der Wert der Änderung bei Liefer- und Dienstleistungen sowie bei einer Dienstleistungskonzession nicht einen bestimmten Prozentsatz des ursprünglichen Auftrags-/Konzessionswerts übersteigen (zweite Schranke).

Art der Leistung	Zweite Schranke – Prozentsatz des ursprünglichen Auftrags-/ Konzessionswerts	Quelle
Liefer- und Dienstleistungsauftrag – Oberschwelle	10 %	§ 132 Abs. 3 Nr. 1 GWB
Liefer- und Dienstleistungsauftrag – Unterschwelle	20 %	§ 47 Abs. 2 UVgO
Soziale und andere besondere Dienstleistung	20 %	Oberschwelle: § 130 Abs. 2 GWB/Unterschwelle: § 47 Abs. 2 UVgO
Dienstleistungskonzession	10 %	§ 154 Nr. 3 lit. b GWB

Immer gilt: Bei mehreren aufeinanderfolgenden Änderungen ist der Gesamtwert der Änderungen maßgeblich. Die vorgenannten Grenzen dürfen nicht durch eine „Salamitaktik“ oder „Zinseszins-Effekte“ überschritten werden.

HINWEIS
Sorgen Sie dafür, dass die jeweiligen Änderungen tabellarisch erfasst werden. Dabei gilt, auch eine Reduzierung als Änderung. Sobald eine der Schranken „gerissen wird“, „droht“ die Neuausschreibung, es sei denn, es liegt eine Ausnahme des § 132 Abs. 2 GWB vor.

Beispiel 1: *Die Auslieferung der Speisen erfolgt in Form des Produktionssystems „Cook & Hold". Der Vertrag hat ein Volumen in Höhe von 900.000 EUR netto. In dieser Konstellation kann von einer unwesentlichen Änderung bis zu einem Wert in Höhe von 180.000 EUR netto ausgegangen werden (20 % von 900.000 EUR netto). Die 20 %-Grenze gemäß § 130 Abs. 2 i.V.m. § 132 Abs. 3 GWB ist hier anwendbar, weil es sich bei „Cook & Hold"-Leistungen regelmäßig um soziale und besondere Dienstleistungen handelt.*

Beispiel 2: *Der Vertrag beruht auf dem Produktionssystems „Cook & Freeze", wobei die Lieferung in der Schule durch schuleigene Mitarbeiter regeneriert wird. Der Vertrag hat ein Gesamtvolumen in Höhe von 2,4 Mio. EUR netto. Hier ist die 10 %-Grenze des § 132 Abs. 3 GWB anwendbar, weil es sich bei „Cook & Freeze"-Leistungen im Eigenbetrieb um „normale" Lieferleistungen handelt. In diesem Fall läge die 10 %-Grenze (zweite Schranke) bei 240.000 EUR netto. Da die Änderung aber den Schwellenwert nicht übersteigen darf (erste Schranke) sind unwesentliche Änderung nur bis 216.000 EUR netto möglich.*

4.3.3. Ausnahmetatbestände des § 132 Abs. 2 GWB

Ist das Kontingent „unwesentlicher Änderungen" ausgeschöpft, bedingt jede weitere Änderung grundsätzlich eine Pflicht zur Neuausschreibung. Etwas Anderes gilt nur dann, wenn eine der Ausnahmen aus § 132 Abs. 2 GWB greift:

Nachträgliche Vertragsänderung ohne neues Vergabeverfahren (§ 132 Abs. 2 GWB)

Nr. 1:	**Nr. 2:**	**Nr. 3:**	**Nr. 4:**
Wenn die Änderung bereits in den ursprünglichen Vergabeunterlagen angelegt ist.	Zusatzleistungen, Auftragnehmerwechsel nicht zumutbar	Änderungen im Rahmen der Sorgfaltspflicht nicht vorhersehbar	neuer Auftragnehmer im Zuge einer Umstrukturierung
Beispiel: *Vertragsverlängerungsoptionen, Preisgleitklauseln*	***Beispiel:*** *Erhöhung der Schüleranzahl infolge Aufstockung der Klassenzüge*	***Beispiel:*** *Neue rechtliche Anforderungen, z.B. in Bezug auf Hygiene-Vorschriften*	***Beispiel:*** *Dienstleister A wird von B übernommen*

Zu beachten ist, dass § 132 Abs. 2 GWB selbst kein Optionsrecht i.S.d. des Zivilrechts darstellt. D. h., der Dienstleister muss durch den bereits bestehenden Vertrag (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 GWB) oder durch spätere Abreden (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 - 4 GWB) sein Einverständnis mit der Vertragsänderung erklärt haben.

HINWEIS
Im Oberschwellenbereich gilt: Anders als unwesentliche Änderungen sind Änderungen nach § 132 Abs. 2 Nr. 2 und 3 GWB nachträglich im EU-Amtsblatt bekannt zu machen (Ex-Post-Bekanntmachung). Unterhalb der Schwellenwerte gibt es keine vergleichbare Verpflichtung zur Ex-Post-Bekanntmachung.

Ober- und unterhalb der Schwellenwerte gilt gleichermaßen, dass der Wert einer jeden Änderung nicht mehr als 50 % des ursprünglichen Gesamtauftragswerts betragen darf. Für Konzessionen unterhalb der Schwellenwerte gibt es keine vergleichbare Begrenzung.

4.3.4. Sonderfälle Vertragsverlängerung und Preisgleitklauseln

Die Pflicht zur Neuausschreibung entfällt, wenn in den ursprünglichen Vergabeunterlagen klare, genaue und eindeutig formulierte Vertragsverlängerungsoptionen oder Preisgleitklauseln vorgesehen sind, die Angaben zu Art, Umfang und Voraussetzungen möglicher Auftragsänderungen enthalten (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 GWB). Voraussetzung ist, dass die Verlängerungsoptionen oder Preisgleitklauseln in der Auftragsbekanntmachung oder in den Vergabeunterlagen klar definiert sind. Die weiteren Bedingungen unterscheiden sich danach, ob es sich um eine Verlängerungsoption oder eine Preisgleitklausel handelt.

Vertragsverlängerung

Eine Vertragsverlängerung darf nur dann gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 GWB ohne neue Ausschreibung durchgeführt werden, wenn es sich um einseitige Verlängerungsoptionsrechte zugunsten des Auftraggebers handelt. Derartige Verlängerungsoptionen können aktiv oder passiv ausgestaltet werden:

- **Aktiv (Opt-in):** der Auftraggeber ist berechtigt, durch eine einseitige Willenserklärung (die bis zu einem bestimmten Zeitpunkt dem Auftragnehmer zugehen muss) den Vertrag um einen vorher in den Vergabeunterlagen definierten Zeitpunkt zu verlängern.
- **Passiv (Opt-out):** Es wird in den Vergabeunterlagen geregelt, dass sich der Vertrag automatisch um einen bestimmten Zeitraum verlängert, wenn nicht der Auftraggeber bis zu einem bestimmten Zeitpunkt einseitig die Beendigung des Vertrages zum regulären Vertragsablauf erklärt.

HINWEIS
Die ausschreibungsfreie Verlängerung des Verpflegungsvertrags berechtigt den Schul- oder Kitaträger nicht ohne weiteres, sonstige vertragliche Konditionen zu ändern. Derartige Änderungen wären im Kontext einer Vertragsverlängerung nur dann zulässig, wenn diese selbst einen Ausnahmetatbestand des § 132 Abs. 2 GWB erfüllen – z.B. bei Preisanpassung mittels einer Preisgleitklausel.

Preisgleitklausel

Verträge über Schul- und Kitaverpflegung werden meist mit mehrjähriger Vertragslaufzeit abgeschlossen. Um den Bietern die Sorge vor Kostensteigerungen zu nehmen, bieten sich Preisgleitklauseln an. Wenn diese eindeutig formuliert sind, braucht eine Vertragsänderung zur Preisanpassung nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 GWB nicht ausgeschrieben zu werden. Bei der Formulierung der Preisgleitklauseln ist aber besondere Vorsicht geboten. An allgemeine Indizes gebundene Preisgleitklauseln (also z.B. eine Kopplung an den Verbraucherpreisindex) sind nach § 1 Abs. 1 Preisklauselgesetz grundsätzlich verboten (vgl. BGH, Urt. v. 08.06.2006 – VII ZR 13/05 –, BGHZ 168, 96-103 – juris Rn. 15 – Lohngleitklausel – mwN). Zulässig wären Preisgleitklauseln, die an konkreten Einkaufspreisen des Catering-Unternehmens ansetzen. Dabei darf eine Preisgleitklausel keine „Einbahnstraße“ werden. Es muss also verhindert werden, dass die Bieter immer nur steigende Preise weitergeben, nicht jedoch fallende Preise. Grundlegende Voraussetzung ist eine entsprechende Formulierung der Preisgleitklauseln („steigt oder fällt …“). Wichtig ist auch, dass Sie im Rahmen eines aktiven Vertragsmanagements auch kontrollieren, ob Preise gefallen sind – und dann auch eine Preissenkung durchsetzen.

4.4. Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung

Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung in den Bundesländern
Als eine Initialmaßnahme des Nationalen Aktionsplans IN FORM hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) 2008 zusammen mit allen Bundesländern die Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung eingerichtet.

Sie sind die Ansprechpartner vor Ort, wenn es um die Verpflegung in Kitas und Schulen geht. Die Vernetzungsstellen agieren als Schnittstellenmanager und kennen so gut wie kein anderer die individuellen Erwartungen und Anforderungen an eine qualitativ hochwertige Verpflegung in ihren Bundesländern.

Alle Informationen und Kontaktadressen finden Sie unter:
www.gemeinsamgutessen.de/bundeslaender.

Quelle: stock.adobe.com © william87

FAQ Sammlung

1. **Was ist ein Interessenbekundungsverfahren und wie läuft es ab?**
   Wenn vom Interessenbekundungsverfahren gesprochen wird, ist zwischen der förmlichen Interessenbekundung nach § 38 Abs. 4 VgV im Oberschwellenbereich und dem formlosen Interessenbekundungsverfahren im Sinne/analog § 7 Abs. 2 Satz 3 BHO zu unterscheiden. Ziel des Interessenbekundungsverfahren im Sinne/analog § 7 Abs. 2 BHO ist es, einen möglichst umfassenden Überblick über den jeweiligen Markt zu erhalten. Die Durchführung eines solchen formlosen Verfahrens soll insbes. feststellen, ob es überhaupt Interessenten für die Übernahme der jeweiligen Aufgabe gibt, welche Preisvorstellung bzgl. der Leistungserbringung besteht und ob bzw. welche Vorstellung und Lösungsmöglichkeiten der relevante Markt hinsichtlich der Aufgabenerfüllung hat. Es ist mithin Teil der Markterkundung und ist dem eigentlichen Vergabeverfahren vorgeschaltet. Das formlose Interessenbekundungsverfahren ist insbesondere bei binnenmarktrelevanten Beschaffungen im Unterschwellenbereich sinnvoll, um die Beschaffung dem europäischen Wettbewerb zu öffnen.

   Die Aufforderung zur Teilnahme am Interessenbekundungsverfahren wird öffentlich bekannt gemacht. Sofern nicht ausreichende Informationen zur Aufgabenbeschreibung in der Bekanntmachung selbst veröffentlicht werden, muss in der Bekanntmachung zumindest ein Hinweis/Link zur Aufgabenbeschreibung enthalten sein. Dies kann bspw. über eine E-Vergabeplattform geschehen. Die Frist zur Abgabe einer Interessenbekundung sollte mindestens einen Monat betragen.

2. **Wie wird berechnet, ob ich den Schwellenwert erreiche und welche Konsequenz hat es, wenn sich herausstellt, dass der vorher berechnete Schwellenwert überschritten wird?**
   Der Auftrags-/Konzessionswert entscheidet darüber, ob der Schwellenwert überschritten wird. Die Schätzung des Auftragswertes richtet sich nach den Regeln des § 3 VgV. Diese Regelungen gelten regelmäßig auch unterhalb der Schwellenwerte (z.B. § 3 VgV i.V.m. § 1 Abs. 2 MS-Kommunen NRW). Für die Schätzung des Werts der Konzession gelten gemäß § 2 KonzVgV vergleichbare Regelungen. Solange die Berechnung des Schwellenwertes auf einer ordnungsgemäß ermittelten Grundlage erfolgt, ist es ohne rechtlichen Belang, wenn die eingehenden Angebote über dem geschätzten Auftragswert liegen.

3. **Ist es möglich, die Losbildung so auszugestalten, dass nicht nur Großanbieter an der Ausschreibung teilnehmen?**
   Zielsetzung der Losvergabe ist, mittelständische Interessen bei der Vergabe vornehmlich zu berücksichtigen (§ 97 Abs. 4 GWB). Entsprechend sind Aufträge in Form von (Teil- und Fach-) Losen zu vergeben, so dass sich klein- und mittelständische Unternehmen der jeweiligen Branche an der Ausschreibung beteiligen können. Somit ist die Losaufteilung ein Weg dafür zu sorgen, dass sich nicht nur Großanbieter beteiligen. Falls verhindert werden soll, dass sich einzelne (Groß-)Anbieter auf alle Lose bewerben, kann das Mittel der Loslimitierung (z.B. „jeder nur ein Los“) verwendet werden.

   Auf eine Aufteilung in Lose oder gar die Loslimitierung darf nur dann verzichtet werden, wenn aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen eine Gesamtvergabe erforderlich ist. Daher braucht der Auftrag auch nicht in Kleinstlose unterteilt zu werden, wenn es sachliche Gründe für den Verzicht auf die Aufteilung in Lose gibt (z.B. ohnehin geringer Auftragswert, Vorhandensein einer Zentralküche des Schul-/Kitaträgers, die genutzt werden soll).

4. **(Wie) Kann Sensorik im Rahmen der Angebotswertung berücksichtigt werden?**
   Im Rahmen von Probeessen kann theoretisch auch die Sensorik (Farbe, Geschmack, Geruch, Textur) in die Bewertung der angebotenen Leistung Eingang finden.

   Die damit einhergehende starke Subjektivität der Einschätzung kann durch vorab definierte Einschätzungsbögen wie auch die Zusammensetzung und eine größere Anzahl an Jury-Mitgliedern abgefedert werden. In Summe führen subjektive Ergebnisse so zu „objektiven“ Ergebnissen.

   Im Hinblick auf den organisatorischen Aufwand, erhebliche rechtliche Risiken (Auftragsbezug, Transparenz, Gleichbehandlung) und die jüngere Rechtsprechung ist praktisch vom Probeessen als Wertungskriterium abzuraten. Für Musterspeisepläne wurde vor dem Hintergrund des Auftragsbezugs bereits entschieden, dass vertraglich sichergestellt sein muss, dass die Musterspeisepläne auch real umgesetzt werden (BayObLG, Beschl. v. 11.12.2024 – Verg 7/24 – Musterspeisepläne). Dies dürfte auf das Probeessen zu übertragen sein. Wenn ein Probeessen bewertet wird, muss so auch in der Vertragsausführung gekocht werden – sonst fehlt der Auftragsbezug. Entschieden wurde ausdrücklich für das Probeessen, dass die Transparenz der Bewertung, die Auswahl und Zusammensetzung des Gremiums/der Jury dokumentiert sein müssen (VK Sachsen, Beschl. v. 27.6.2023 – 1/SVK/012-23 – Rahmenvertrag über Dienstleistungskonzession Schulverpflegungsleistung).

5. **Müssen sämtliche Bieter am Probeessen beteiligt werden?**
   Sofern vorab transparent gemacht wurde, nach welchen Kriterien Bieter zum Probeessen eingeladen werden, kann das Probeessen auf diejenigen Bieter beschränkt werden, die eine realistische Chance auf Zuschlagserteilung haben. Hier kann bspw. nach dem „Prinzip der engeren Wahl" vorgegangen werden: vorangehende Wertungsstufen müssen erfolgreich durchlaufen worden sein.

6. **Darf der Bieter sich in der Präsentation oder auf einem Video namentlich nennen?**
   Präsentationen werden in der Regel vom Bieter selbst durchgeführt; Videos vom Bieter hergestellt. Entsprechend ist dessen namentliche Nennung regelmäßig unbedenklich. Anders ist dies im Rahmen eines Probeessens zu beurteilen. Da die namentliche Nennung Einfluss auf das Ergebnis der Bewertung haben könnte, sollte diese hier entsprechend unterbleiben. Das Probeessen ist mithin in anonymisierter Form durchzuführen. Insgesamt ist aber ohnehin vom Probeessen abzuraten (siehe dazu bei Frage 4).

7. **Was ist bei der Erstellung von Vertragsstrafenklauseln zu beachten?**
   Bei der Formulierung von Vertragsstrafenklauseln müssen die strafbewehrten Vertragspflichten und Fristen klar bestimmt werden und widerspruchsfrei sein, damit sie von den Vertragsparteien einheitlich verstanden werden. Wichtig ist zudem, dass es sich um messbare Kriterien handelt. Sollen bspw. Pflichtverletzungen in Bezug auf sämtliche Vorgaben an die zu verwendenden Produkte, wie sie sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben, strafbewehrt sein, ist dies eindeutig in Bezug zu nehmen.

   Ferner müssen die festgelegten Vertragsstrafen angemessen sein, anderenfalls droht die Unwirksamkeit der gesamten Vertragsstrafenregelung. So ist zwingend eine ausdrückliche Obergrenze aufzunehmen, da sich die Vertragsstrafe nicht unbegrenzt aufsummieren darf.

   In der Praxis werden Vertragsstrafen typischerweise nach der VOL/B vereinbart. Die VOL/B begrenzt die Vertragsstrafe scheinbar auf 0,5 % pro Verstoß und insgesamt 8 % (§ 11 Nr. 2 S. 2 VOL/B). Diese Obergrenze ist jedoch zu hoch. Die Rechtsprechung hat Höchstgrenzen von 0,1 % bis 0,3 % pro Werktag/Kalendertag und insgesamt 5 % herausgearbeitet (BGH, Urt. v. 23.1.2003, VII ZR 210/01; BGH, Beschl. v. 15.02.2024 – VII ZR 42/22). Die Klausel darf sich nicht auf die Nettoauftragssumme, sondern muss sich auf die Nettoabrechnungssumme beziehen (BGH, Beschl. v. 15.02.2024 – VII ZR 42/22).

HINWEIS
Vor dem Hintergrund der strengen aktuellen Rechtsprechung wird dringend empfohlen, Vertragsstrafen – auch für Verträge, für die die VOL/B vereinbart wird – auf die Höchstgrenzen von 0,1 % bis 0,3 % pro Werktag/Kalendertag und maximal 5 % der Nettoabrechnungssumme zu begrenzen, um die Unwirksamkeit der gesamten Vertragsstrafenregelung zu vermeiden

8. **Muss der Auftragnehmer zunächst aufgefordert werden, den „Fehler" abzustellen, oder darf der Auftraggeber bei entsprechender Pflichtverletzung „sofort" die Vertragsstrafe verlangen?**
   Ist eine Vertragsstrafe vereinbart, ist die Strafe „verwirkt", wenn der strafbewehrte Tatbestand eingetreten ist (z.B. Verzug oder Unterschreitung einer Verfügbarkeitsgrenze). Voraussetzung ist allerdings, dass eine schuldhafte Pflichtverletzung vorliegt.

9. **(Wie) Sind Vertragsstrafen auf Schadensersatzansprüche anzurechnen?**
   Wenn dem Auftraggeber (Gläubiger) sowohl der Straf- wie auch ein Schadensersatzanspruch wegen Nichterfüllung zusteht, kann er grds. zwischen den Optionen frei wählen.

   Er kann beides aber auch kombinieren. Dann stellt die Vertragsstrafe den Mindestbetrag des Schadens dar. Diesbezüglich muss er die Höhe des Schadens nicht nachweisen. Sofern er darüber hinaus noch weitergehenden Schadensersatz geltend machen möchte (§ 340 Abs. 2 Satz 2 BGB), muss er den ihm entstandenen Schaden bzgl. Entstehung und Höhe nachweisen.

   In den Vertragsbedingungen kann auf diesen Zusammenhang hingewiesen werden.

10. **Kann „Nachhaltigkeit" auch als Vergabeaspekt herangezogen werden, wenn dies u. U. regionale Anbieter bzw. Erzeuger bevorzugt?**
    Seit vielen Jahren dürfen explizit auch umweltbezogene und soziale Kriterien im Beschaffungsprozess berücksichtigt werden (§ 97 Abs. 3 GWB/ § 2 Abs. 3 UVgO). Sollten dadurch mittelbar regionale Anbieter bzw. Erzeuger bevorzugt werden, ist dies – quasi als Nebeneffekt – hinzunehmen (z.B. möglichst geringer Treibstoffverbrauch bei Transportwegen).

11. Darf auf geschützte geografische Herkunftsbezeichnungen abgestellt werden?

Gem. § 34 Abs. 1 VgV kann der Auftraggeber zum Nachweis, dass die Leistungen den in der Leistungsbeschreibung geforderten Merkmalen entsprechen, Gütezeichen verlangen, die ihrerseits bestimmten Vorgaben entsprechen müssen. Die geforderten Merkmale müssen den vergaberechtlichen Vorgaben entsprechen, insbes. Auftragsbezug aufweisen und nicht diskriminierend sein. Daher darf sicher nicht ein Speiseplan vorgegeben werden, der nur aus geschützten geografischen Herkunftsbezeichnungen besteht. Mit hinreichender Begründung darf aber durchaus auch für einzelne Tage im Jahr „mal" eine Speise mit geschützten geografischen Herkunftsbezeichnungen gefordert werden.

12. Wie weise ich die Transparenz der Bedarfsermittlung nach?

Der Auftraggeber ist verpflichtet, das Vergabeverfahren von Beginn an fortlaufend zu dokumentieren. Unter Beginn des Vergabeverfahrens ist dabei nicht der formale, sondern der materielle Beginn des Vergabeverfahrens zu verstehen (vgl. Art. 84 Abs. 2 RL 2014/24/EU). Daher sind auch die Maßnahmen in der Vorbereitungsphase eines Beschaffungsverfahrens in Bezug auf die Bedarfsermittlung hinreichend zu dokumentieren, sodass die entsprechende Entscheidungsfindung im Nachhinein nachvollzogen werden kann. Praktisch bedeutet dies, dass auch die Datenerfassung (z.B. Schüler*innenzahl, Küchenausstattung, Räumlichkeiten der Mensa) und die Überlegungen Teil der Vergabeakte werden müssen. Kommt die Vergabestelle dieser Verpflichtung nach, ist der Transparenz Genüge getan.

13. Wie sind Eignungskriterien von Zuschlagskriterien abzugrenzen?

Eignungskriterien sind unternehmensbezogen und zielen auf die Beurteilung der Eignung des Unternehmens ab, sprich darauf, ob das jeweilige Unternehmen in der Lage sein wird, den ausgeschriebenen Auftrag vertragsgemäß auszuführen.

Zuschlagskriterien sind demgegenüber leistungsbezogen und betreffen die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots. Beide sind strikt voneinander zu trennen.

14. Wo und wie sind Eignungskriterien bekannt zu machen?

Für die Eignungskriterien gelten strenge Transparenzanforderungen. Alle Eignungskriterien und die dazu geforderten Nachweise müssen bereits in der Bekanntmachung genannt werden (§ 122 Abs. 4 Satz 2 GWB, § 44 Abs. 1 VgV; § 152 Abs. 2 i.V.m. § 122 Abs. 4 Satz 2 GWB, § 33 Abs. 1 Satz 3 UVgO). Ein Verweis in der Bekanntmachung auf die Vergabeunterlagen reicht ebenso wenig aus, wie die bloße Nennung in der Leistungsbeschreibung.

Auch Verlinkungen sind derzeit (Stand Januar 2026) nicht rechtssicher. Möglicherweise wird sich dies mit der geplanten Vergaberechtsreform 2026 ändern (§ 122 Abs. 4 Satz 4 GWB-E). Selbst nach dieser Änderung bleiben aber die Hürden hoch: Eine Verlinkung kann nur dann ausreichen, wenn sie sich an entsprechender Stelle im Bekanntmachungsformular befindet und direkt (ohne weiteres „Durchklicken“) auf das entsprechende Dokument, das die Eignungskriterien und Nachweise enthält, führt (VK Südbayern, Beschl. v. 5.6.2018 – Z3-3-3194-1-12-04/18 – Sanitätsdienst Oktoberfest München 2018–2021).

15. Sind Eignungskriterien Ausschlusskriterien?

Im Rahmen der Eignungsprüfung gibt es nur die Ergebnisse: geeignet oder ungeeignet. Ein „Mehr an Eignung“ darf im Rahmen der Eignungsprüfung nicht berücksichtigt werden.

Trotzdem sind Eignungskriterien nicht zwangsläufig immer Ausschlusskriterien. Es liegt im Ermessen des Auftraggebers einzelne Eignungskriterien direkt als „A-Kriterien“ in Form von Mindestanforderungen auszugestalten, sodass der jeweilige Bieter bei Nichterfüllung auszuschließen ist (z.B. A-Kriterium: Mindestumsatz). Er kann aber auch bspw. mittels einer Bewertungsmatrix Punkte je Kriterium vergeben und die Bietereignung etwa „erst“ unterhalb einer bestimmten Mindestpunktzahl verneinen (z.B. Bewertung der „Qualität der Referenzen“).

Typische A-Kriterien sind im Bereich der Leistungsbeschreibung und der Zuschlagskriterien zu finden.

Beispiele:

Vergabeunterlage	***Beispiel für A-Kriterium***
Leistungsbeschreibung	*Anlieferung nur mit Fahrzeugen mit elektrischem Antrieb*
Zuschlagskriterium	*mindestens 50 % Bio-Anteil*

16. Wie lange darf eine Dienstleistungskonzession für die Kita- und Schulverpflegung laufen und kann sie verlängert werden?

Als Regelobergrenze gilt eine Laufzeit von fünf Jahren (§ 3 Abs. 2 Satz 1 KonzVgV). Eine längere Laufzeit ist zwar möglich, muss aber damit zu begründen sein, dass der Investitionsaufwand für die Erbringung der Dienstleistung nicht innerhalb der Fünfjahresgrenze erwirtschaftet werden kann.

Tipp: Denken Sie bei derartig langen Vertragslaufzeiten unbedingt an Regelungen für Kosten-/Preissteigerungen (z.B. Preisgleitklauseln, separate Preise pro Jahr).

Textbaustein Leistungsbeschreibung DGE-Qualitätsstandard mit erweiterten Kriterien

Das Verpflegungsangebot richtet sich nach den Grundlagen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) und damit nach dem „DGE-Qualitätsstandard für die Schulverpflegung“ in seiner gültigen Fassung[1)]. Die Empfehlungen der DGE, die die vertragsgegenständlichen Leistungen betreffen, werden zwischen den Parteien als verbindlich vereinbart. Im Falle einer Überarbeitung oder einer Neuauflage des DGE-Qualitätsstandards gelten die jeweiligen Neufassungen für die restliche Vertragslaufzeit mit einer Übergangsfrist von XY Monaten.

Für die ernährungsphysiologische Qualität ist Kapitel 4.1 bis 4.4 des „DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Schulen“ Grundlage der Speisen- und Getränkequalität. Es sind alle darin enthaltenen Kriterien uneingeschränkt zu erfüllen. Die darin enthaltenen Lebensmittel-Häufigkeiten beziehen sich auf das Gesamtangebot von täglich XY Menülinien, wovon XY Gericht(e) als ovo-lacto-vegetarische Menüs angeboten werden. Die Einhaltung der Heißhaltezeit (gemäß Definition DGE-Qualitätsstandard) sowie der vorgegebenen Temperaturen für kalte und warme Speisen sind für die Vertragserfüllung bindend. Grundlage dafür ist die DIN-Norm 10508.

Im Speisenangebot sind folgende weitere Kriterien einzuhalten:

- Nicht eingesetzt oder verarbeitet werden dürfen Lebensmittelimitate, wie z. B. Analogkäse, Fleisch-, Wurst- und Schinkenimitate, Surimi-Sticks und Shrimpsimitate. Auf das Angebot von Fischgerichten mit Pangasius ist zu verzichten.
- Untersagt sind ferner die Verwendung und der Einsatz von Alkohol und Alkoholaromen.
- Beim Einsatz und der Auszeichnung in Speiseplänen/-karten und -aushängen ist die Verordnung zur Regelung der Produktion, der Kontrolle und der Kennzeichnung von Bio-Zutaten und Bio-Erzeugnissen sowie zur Auszeichnung des Gesamtanteils an Bio-Lebensmitteln in gemeinschaftlichen Verpflegungseinrichtungen (Bio-Außer-Haus-Verpflegung-Verordnung – Bio-AHVV) einzuhalten
- Schüler*innen mit Allergien und Lebensmittelunverträglichkeiten ist die Teilnahme an der Mittagsverpflegung ohne Aufpreis zu ermöglichen. Gleiches gilt, wenn aus religiösen Gründen eine alternative Kost erforderlich wird.
- In jedem Menü muss ein Getränk (gemäß DGE-Qualitätsstandard) mit mindestens 200 ml pro Menü enthalten sein.
- Der Austausch von Beilagen muss grundsätzlich und ohne Aufpreis möglich sein.

1) www.schuleplusessen.de/fileadmin/user_upload/medien/DGE-QST/DGE_Qualitaetsstandard_Schule.pdf

[Bei Warmverpflegung/„Cook & Hold“:] Die Heißhaltezeiten der Mahlzeiten vom Zeitpunkt des Abfüllens in Transportbehälter dürfen (gemäß DGE-Qualitätsstandard) bis zur Ausgabe der Speisen an den letzten Tischgast drei Stunden nicht übersteigen. Im Zweifel haben Auftragnehmer auf Nachfrage des Auftraggebers ein Dokument beizubringen, das den Zeitpunkt der Abfüllung belegt [Verweis auf §/Ziffer mit näheren Angaben zu den Temperaturen und Heißhaltezeiten].

Darüber hinaus werden an die Speisenpläne des Auftragnehmers (gemäß DGE-Qualitätsstandard) folgende Anforderungen gestellt:

- Der Rhythmus der Menüwechsel beträgt mindestens X [mindestens 4] Wochen.
- Die Speisen auf dem Speiseplan sind eindeutig zu bezeichnen. Auch wenn die Bezeichnungen traditioneller Gerichte (z. B. „Leipziger Allerlei“ oder „Königsberger Klopse“) oder Phantasienamen (z. B. „Piratenmenü“) verwendet werden, sind alle Bestandteile des Gerichts im Speiseplan aufzuführen.
- Die Hauptkomponenten sind jeweils an 1. Stelle zu benennen.
- Auf dem Speiseplan werden deutlich sichtbar gekennzeichnet bzw. ausgewiesen:
  - Fleisch bzw. Fisch und Fleisch- oder Fischbestandteile und die Tierart, von der sie stammen,
  - die eingesetzten Bio-Produkte (dazu § XY/Ziffer XY der LB),
  - Zutaten, die nach Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011[2)] zu den häufigsten Verursachern von Lebensmittelallergien gehören,
  - Soßen müssen jeweils in ihrer Art bzw. dem Hauptbestandteil benannt sein.

2) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1169

Textbaustein Leistungsbeschreibung DGE-Qualitätsstandard mit erweiterten Kriterien

Das Verpflegungsangebot richtet sich nach den Grundlagen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) und damit nach dem „DGE-Qualitätsstandard für die Kitaverpflegung“ in seiner gültigen Fassung[1)]. Die Empfehlungen der DGE, die die vertragsgegenständlichen Leistungen betreffen, werden zwischen den Parteien als verbindlich vereinbart. Im Falle einer Überarbeitung oder einer Neuauflage des DGE-Qualitätsstandards gelten die jeweiligen Neufassungen für die restliche Vertragslaufzeit mit einer Übergangsfrist von XY Monaten.

Für die ernährungsphysiologische Qualität ist Kapitel 4.1 bis 4.4 des „DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Kitas“ Grundlage der Speisen- und Getränkequalität. Es sind alle darin enthaltenen Kriterien uneingeschränkt zu erfüllen. Die darin enthaltenen Lebensmittel-Häufigkeiten beziehen sich auf das Gesamtangebot von täglich XY Menülinien, wovon XY Gericht(e) als ovo-lacto-vegetarische Menüs angeboten werden. Die Einhaltung der Heißhaltezeit (gemäß Definition DGE-Qualitätsstandard) sowie der vorgegebenen Temperaturen für kalte und warme Speisen sind für die Vertragserfüllung bindend. Grundlage dafür ist die DIN-Norm 10508.

Im Speisenangebot sind folgende weitere Kriterien einzuhalten:

- Nicht eingesetzt oder verarbeitet werden dürfen Lebensmittelimitate, wie z. B. Analogkäse, Fleisch-, Wurst- und Schinkenimitate, Surimi-Sticks und Shrimpsimitate. Auf das Angebot von Fischgerichten mit Pangasius ist zu verzichten.
- Untersagt sind ferner die Verwendung und der Einsatz von Alkohol und Alkoholaromen.
- Beim Einsatz und der Auszeichnung in Speiseplänen/-karten und -aushängen ist die Verordnung zur Regelung der Produktion, der Kontrolle und der Kennzeichnung von Bio-Zutaten und Bio-Erzeugnissen sowie zur Auszeichnung des Gesamtanteils an Bio-Lebensmitteln in gemeinschaftlichen Verpflegungseinrichtungen (Bio-Außer-Haus-Verpflegung-Verordnung – Bio-AHVV) einzuhalten
- Kindern mit Allergien und Lebensmittelunverträglichkeiten ist die Teilnahme an der Mittagsverpflegung ohne Aufpreis zu ermöglichen. Gleiches gilt, wenn aus religiösen Gründen eine alternative Kost erforderlich wird.
- In jedem Menü muss ein Getränk (gemäß DGE-Qualitätsstandard) mit mindestens 200 ml pro Menü enthalten sein.
- Der Austausch von Beilagen muss grundsätzlich und ohne Aufpreis möglich sein.

1) www.fitkid-aktion.de/fileadmin/user_upload/medien/DGE-QST/DGE_Qualitaetsstandard_Kita.pdf

[Bei Warmverpflegung/„Cook & Hold“:] Die Heißhaltezeiten der Mahlzeiten vom Zeitpunkt des Abfüllens in Transportbehälter dürfen (gemäß DGE-Qualitätsstandard) bis zur Ausgabe der Speisen an den letzten Tischgast drei Stunden nicht übersteigen. Im Zweifel haben Auftragnehmer auf Nachfrage des Auftraggebers ein Dokument beizubringen, das den Zeitpunkt der Abfüllung belegt [Verweis auf §/Ziffer mit näheren Angaben zu den Temperaturen und Heißhaltezeiten].

Darüber hinaus werden an die Speisenpläne des Auftragnehmers (gemäß DGE-Qualitätsstandard) folgende Anforderungen gestellt:

- Der Rhythmus der Menüwechsel beträgt mindestens X [mindestens 4] Wochen.
- Die Speisen auf dem Speiseplan sind eindeutig zu bezeichnen. Auch wenn die Bezeichnungen traditioneller Gerichte (z. B. „Leipziger Allerlei“ oder „Königsberger Klopse“) oder Phantasienamen (z. B. „Piratenmenü“) verwendet werden, sind alle Bestandteile des Gerichts im Speiseplan aufzuführen.
- Die Hauptkomponenten sind jeweils an 1. Stelle zu benennen.
- Auf dem Speiseplan werden deutlich sichtbar gekennzeichnet bzw. ausgewiesen:
  - Fleisch bzw. Fisch und Fleisch- oder Fischbestandteile und die Tierart, von der sie stammen,
  - die eingesetzten Bio-Produkte (dazu § XY/Ziffer XY der LB),
  - Zutaten, die nach Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011[2)] zu den häufigsten Verursachern von Lebensmittelallergien gehören,
  - Soßen müssen jeweils in ihrer Art bzw. dem Hauptbestandteil benannt sein.

2) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1169

Angebote und Hilfen

Hier finden Sie Angebote und Hilfestellung.
Für gute Kita- und Schulverpflegung gibt es kein Patentrezept. Konkrete Handlungsempfehlungen, Standards und Arbeitshilfen unterstützen Sie dabei, passgenaue Angebote zu beauftragen.

Angebote und Arbeitshilfen des Bundeszentrums Kita- und Schulverpflegung

- **Web-Seminarreihe:** Das Bundeszentrum Kita- und Schulverpflegung bringt mit der Web-Seminarreihe „Beschaffung von Kita- und Schulverpflegung“ in kompakter und digitaler Form aktuelles Wissen und Hilfestellung zum Beschaffungsmanagement von Kita- und Schulverpflegung direkt zum Kitaträger bzw. Schulträger. Verantwortliche für die Beschaffung können mit Expert*innen live, interaktiv und ortsunabhängig in den Austausch gehen.
  www.gemeinsamgutessen.de/service/e-learning-angebot

- **Arbeitshilfen-Datenbank:** Nutzen Sie auch die Zusammenstellung konkreter Arbeitshilfen wie Checklisten, Leitfäden, Vorlagen und Musterausschreibungen des Bundeszentrums:
  www.gemeinsamgutessen.de/service/arbeitshilfen

- **Glossar:** Das Bundeszentrum Kita- und Schulverpflegung bietet ein umfangreiches Glossar mit über 100 Begrifflichkeiten zum Thema Kita- und Schulverpflegung an:
  www.gemeinsamgutessen.de/service/glossar

Angebote unserer Partner

- **Persönliche Beratung durch Ihre Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung**
  Ihr Partner vor Ort für Fragen rund um Kita- und Schulverpflegung sind die Vernetzungsstellen in Ihrem Bundesland. Dort finden Sie umfassende Informationen, individuelle Beratung sowie ganz konkrete Unterstützung:

  Schulverpflegung:
  www.gemeinsamgutessen.de/bundeslaender/vernetzungsstellen-schulverpflegung

  Kitaverpflegung:
  www.gemeinsamgutessen.de/bundeslaender/vernetzungsstellen-kitaverpflegung

- **Angebote der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE)**
  Der „DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Schulen“ ist die wissenschaftsbasierte Empfehlung zur Gestaltung der Schulverpflegung. Er kann Ihnen z.B. bei der Erstellung der Leistungsbeschreibung dienen.

  Der Leitfaden Kostenstrukturen in der Schulverpflegung liefert wertvolle Empfehlungen für Ihr Kosten- und Qualitätsmanagement. Beide Broschüren finden Sie unter:
  www.schuleplusessen.de

  Ein bundesweites Netzwerk an Expert*innen bietet Ihnen individuelle Beratung z.B. beim Erstellen der Leistungsbeschreibung oder bei der Auswahl eines Bieters:
  www.dge.de/gv/dge-fachberatung

  Der „DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Kitas“ unterstützt alle, die für das Verpflegungsangebot in der Kita verantwortlich sind. Neben dem Personal von Kindertageseinrichtungen und Trägerverbänden sind dies auch Eltern und Elternvertreter*innen sowie Essensanbieter. Er dient als Instrument zur Hilfestellung bei der Umsetzung eines ausgewogenen Verpflegungsangebotes sowie zur Qualitätssicherung. Weitere Informationen finden Sie unter:
  www.fitkid-aktion.de/dge-qualitaetsstandard

Weitere Angebote:

- **Schulungen der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung**
  Die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) des Bundes unterstützt öffentliche Auftraggeber bei Beschaffungsvorhaben. Ein auf Ihre Bedürfnisse abgestimmtes Schulungsformat gibt Ihnen praxisnahe Hinweise auch für die Ausschreibung von Schulverpflegung:
  www.nachhaltige-beschaffung.info

- **Kommunale Studieninstitute**
  Viele kommunale Fortbildungseinrichtungen schulen bereits zum Thema Vergabe von Schulverpflegungsleistungen. Konkrete Angebote können Sie bei Ihrem kommunalen Studieninstitut erfragen.

- **Beratung der Auftragsberatungsstellen der Länder**
  Ihre regionale Auftragsberatungsstelle unterstützt Sie praxisnah bei öffentlichen Auftragsvergaben. Sie informieren zum Vergaberecht, bieten Seminare und beantworten Ihre Fragen:
  www.auftragsberatungsstellen.de

Quelle: stock.adobe.com © wip-studio

Impressum

Herausgeberin
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)
Deichmanns Aue 29
53179 Bonn

Vertreten durch Präsidentin
Frau Dr. Margareta Büning-Fesel

Telefon: 0228 68 45-0
Telefax: 0228 68 45-3444
E-Mail: info@ble.de

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer
gemäß § 27 a Umsatzsteuergesetz: DE 114 110 249

Text
Prof. Dr. Christopher Zeiss,
Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Bielefeld

Redaktion
Dr. Kerstin Clausen,
Referat 613/Bundeszentrum Kita- und Schulverpflegung, BLE

Gestaltung
freygestaltet, Judy Frey, Schornsheim

Titelbild
stock.adobe.com © Robert Kneschke

© BLE 2026, 2. Auflage

Copyright
Das Copyright für alle Inhalte liegt, soweit nicht anders vermerkt, bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE).

Eine Einrichtung im Geschäftsbereich des:

Bundesministerium
für Landwirtschaft, Ernährung
und Heimat