

Theresia Oedl-Wieser und Erika Quendler

## RESILIENZ

Corona-Krise und land- und  
forstwirtschaftliche Wertschöpfungsketten  
Lessons Learnt

Teilprojekt: Die öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln in Österreich  
Qualitative Erhebung

Wien, November 2021

Impressum:

Medieninhaber und Herausgeber:

Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen

1030 Wien, Dietrichgasse 27

E-Mail: [office@bab.gv.at](mailto:office@bab.gv.at)

Web: [www.bab.gv.at](http://www.bab.gv.at)

WIFO Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

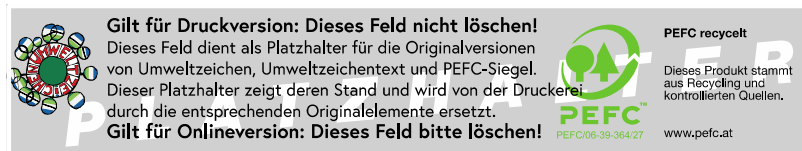
Arsenal Objekt 20

1030 Wien

Gestaltung: Martina Wimmer

Lektorat: Michaela Hager

Dieses Dokument ist verfügbar unter [LINK wird eingefügt]



Copyright und Haftung:

Auszugsweiser Abdruck ist nur mit Quellenangabe gestattet, alle sonstigen Rechte sind ohne schriftliche Zustimmung des Medieninhabers unzulässig.

Es wird darauf verwiesen, dass alle Angaben in dieser Publikation trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr erfolgen und eine Haftung der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen und der Autorin/des Autors ausgeschlossen ist. Rechtausführungen stellen die unverbindliche Meinung der Autorin/des Autors dar und können der Rechtsprechung der unabhängigen Gerichte keinesfalls vorgehen.

## Vorwort

Die Covid-19 Pandemie tangiert seit dem Frühjahr 2020 alle Lebensbereiche der Menschen und hat das Bewusstsein für bestehende multiple Krisen wie den fortschreitenden Klimawandel (Starkwetterereignisse, extreme Temperaturschwankungen, Trockenheit) oder die Zerstörung von Lebensräumen und Ökosystemen verstärkt. Um diesen multiplen Krisen begegnen zu können, sind derzeitige Formen des Wirtschaftens und Konsumierens sowie der Umgang mit der Umwelt zu revidieren. Erfahrungen und Einsichten im Zuge der Covid-19 Pandemie können als Momentum für einen Wandel des Agrar- und Ernährungsektors sowie des ländlichen Raumes in Richtung resilienterer Systeme gesehen werden.

Das Projekt „Covid-19-Lessons Learnt“, beauftragt vom Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (BMLRT) hat zum Ziel, die Elemente der Wertschöpfungskette Agrargüter und Lebensmittel in Österreich in Hinblick auf ihre Resilienz zu analysieren, neue Datensysteme zu erstellen und eine Basis für fakten- und evidenzbasierte Bewertungen zu schaffen.

Ein Teilprojekt stellt die „Analyse der Beschaffung von Lebensmitteln über Ausschreibungen“ dar. Das WIFO führte zu diesem Thema eine quantitative Erhebung zur Analyse von Vergaben, Lieferantentypen sowie zu Vergabekriterien und ihre Gewichtung im Bereich Lebensmittel durch. An der BAB wurde die qualitative Erhebung durchgeführt. Für die Befragung standen Expert:innen aus dem Bereich der öffentlichen Beschaffung des Bundes und einiger Bundesländer – sowohl aus den strategischen als auch aus den operativen Teams – zur Verfügung. Darüber hinaus wurden Expert:innen aus Initiativen befragt, die auf eine nachhaltige Beschaffung für die Gemeinschaftsverpflegung abzielen.

Im gegenständlichen Bericht werden die Ergebnisse der Befragung hinsichtlich des Beschaffungsprozesses, der Relevanz der Nachhaltigkeitsdimensionen im Rahmen der öffentlichen Beschaffung sowie die strategische und operative Beschaffung dargelegt und Beispiele relevanter Initiativen für nachhaltige Beschaffung vorgestellt. Abschließend werden Handlungsempfehlungen für eine nachhaltige und resilientere öffentliche Beschaffung formuliert.

Die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen hofft, mit dieser Studie einen kleinen Teil dazu beizutragen, für dieses Thema zu sensibilisieren. Wir bedanken uns recht herzlich bei allen, die sich für die Interviews Zeit genommen haben, sowie allen Beteiligten, die zum Gelingen dieser Studie beigetragen haben.

Thomas Resl

Direktor der BAB

## Zusammenfassung

Das „window of opportunities“ für eine nachhaltige, und damit eventuell auch regionalere, öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln ist derzeit weit geöffnet. Um die ambitionierten Ziele des naBe-Aktionsplanes 2020 in die Praxis umzusetzen, ist der Weg der Zusammenarbeit und des gegenseitigen Austausches zwischen den relevanten Stakeholdern in diesem Bereich fortzusetzen. Für die Initiative „Forum Österreich isst regional“ sollen ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, um die Koordinierungs- und Vernetzungsarbeit über einen längeren Zeitraum fortsetzen zu können.

Wie jüngste Studien aufzeigen, ist für viele Österreicher:innen die regionale Herkunft von Lebensmitteln wichtig. Diese Wertschätzung österreichischer Lebensmittel sollte sich auch in deren Verwendung in der Gemeinschaftsverpflegung und in der Gastronomie widerspiegeln. Es sollen daher Initiativen unterstützt werden, welche die Herkunft von Lebensmitteln für die Gäste transparent machen und auch das Bewusstsein der Konsument:innen in diese Richtung stärken.

Die EU-Richtlinien und nationalen Gesetze für die öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln stellen ein enges Korsett für die beschaffenden Institutionen dar. Um Nachhaltigkeit in diesem Bereich umsetzen zu können und in weiterer Folge die Resilienz ländlicher Regionen zu stärken, sollen gemeinsam Wege gefunden und Strategien entwickelt werden, um diese Ziele in naher Zukunft – 2030 – zu erreichen.

Für eine vermehrte Berücksichtigung von Tierwohl- und von sozialen Kriterien ist ein starkes politisches Commitment notwendig, um die komplexen und interessensgeleiteten Inhalte konstruktiv einer Lösung zuzuführen. Diese Weichenstellungen können auch dafür genutzt werden, das Bewusstsein für gesunde Ernährung in der Gesellschaft zu stärken.

Bezüglich der Teilnahme von bäuerlichen Produzent:innen an öffentlichen Ausschreibungen zur Lebensmittelbeschaffung bestehen einige Barrieren. Die Ausschreibungen werden digital durchgeführt, es müssen ausreichende Mengen verfügbar sein und die Vertragsbedingungen sind oft zu Lasten der Anbieter gelagert. Zudem verfügen viele bäuerliche Produzent:innen nicht über adäquate Zertifizierungen, um an den Ausschreibungen teilnehmen zu können. Es läuft derzeit ein Pilotprojekt im Rahmen der dynamischen Beschaffung für eine niederschwellige Beteiligung von Produzent:innen an Ausschreibungen. Solche Pilotierung gehören unterstützt und sollen weiterentwickelt werden.

Des Weiteren sollen Initiativen unterstützt werden, die das Angebot von bäuerlichen Produzent:innen in einer Region bündeln, um bei öffentlichen Ausschreibungen mitbieten zu können. Die Mobilisierung der Produzent:innen und die Vernetzung sowie Zusammenarbeit über Produktionssparten hinweg ist sehr herausfordernd und bedarf der Unterstützung von Interessensvertretung und Politik. So kann die Wertschöpfung in der Region und bei den bäuerlichen Produzent:innen erhöht werden.

Das Zusammenwirken aller betroffenen Institutionen und Stakeholder ist in Krisenzeiten, und insbesondere in der derzeitigen Covid-19 Pandemie, von größter Bedeutung. Die Weichen für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln in Österreich sind gestellt. Die Rahmenbedingungen für die Umsetzung wie der politische Wille, eine koordinierende Institution, Steuerungsinstrumente sowie Plattformen für Austausch und Kooperation sind vorhanden. Es geht nun darum, die Expert:innen und Stakeholder gemeinsam arbeiten und gestalten zu lassen.

## Executive Summary

The window of opportunities for sustainable, and thus also a more regional, public procurement of food is currently wide open. In order to put the ambitious goals of the naBe Action Plan 2020 into practice, the path of cooperation and mutual exchange between the relevant stakeholders must be continued. Sufficient financial and human resources should be available for the initiative "Forum Österreich isst regional" in order to be able to continue the coordination and networking work over a longer period.

As recent studies show, the regional food is important for many Austrians. This recognition of Austrian food should also be reflected in communal catering and gastronomy. Initiatives should, therefore, be supported that make the origin of food transparent for guests and also strengthen the awareness of consumers.

The national and EU guidelines and laws for public food procurement represent a tight corset. In order to be able to implement sustainability in public procurement of food based on the SDGs up to the year 2030, implementation strategies should be developed together.

A strong political commitment is necessary for an increased consideration of animal welfare and social criteria in order to find a constructive solution to the complex and interest-driven issues. This can also raise awareness for healthy nutrition in society.

There are some barriers for the participation of farmers in public tenders for food procurement. The tenders are conducted digitally, sufficient quantities must be available and the contract conditions are often at the expense of the suppliers. In addition, many farmers do not have the necessary certifications. A pilot project is currently underway within the framework of dynamic procurement for the low-threshold participation of farmers in tenders. Such pilots should be supported and further developed.

Furthermore, initiatives should be supported that bundle the offers of farmers in a region in order to be able to bid in public tenders. The mobilisation of farmers as well as the networking and cooperation across production sectors is very challenging and requires the support of interest groups and politics. In this way, value creation can be increased in the region and among the farmers.

The cooperation of all institutions and stakeholders concerned is of utmost importance in times of crisis, and especially in the current Covid 19 pandemic. The course has been set for the sustainable public procurement of food in Austria. The framework conditions for implementation, such as the political will, a coordinating institution, steering instruments and platforms for exchange and cooperation, are in place. It is now a matter of letting the experts and stakeholders work together and shape the further development.

# Inhalt

Vorwort.....	3
Zusammenfassung .....	4
Executive Summary.....	5
Abbildungsverzeichnis .....	8
Tabellenverzeichnis.....	9
1 Einleitung und Problemstellung .....	11
2 Methodisches Vorgehen.....	11
2.1 Ziele und Umfang der Untersuchung .....	11
2.2 Leitfaden.....	11
2.3 Auswahl und Durchführung.....	12
2.4 Methodisches Vorgehen und Auswertung .....	13
2.5 Limitationen.....	13
3 Ergebnisse.....	14
3.1 Meilensteine der öffentlichen Beschaffung .....	14
3.2 Der Beschaffungsprozess im öffentlichen Bereich .....	15
3.2.1 Nachhaltige Elemente in der strategischen Ausrichtung .....	16
3.2.2 Bedarfsklärung.....	16
3.2.3 Arten der Vergabeverfahren .....	17
3.2.4 Qualitätsbezogene Aspekte.....	19
3.2.5 Bewertungsschema und Zuschlag .....	20
3.2.5.1. Bewertung der Angebote.....	21
3.2.5.2. Preise.....	22
3.2.5.3. Qualitätsprüfung und -sicherung.....	22
3.2.5.4. Zuschlagskriterien .....	23
3.2.6 Abrufung der Ware, Wareneingangsprüfung und Rechnungslegung .....	25
3.2.7 Bäuerliche Produzent:innen in der öffentlichen Beschaffung .....	26
3.3 Relevanz der Nachhaltigkeit .....	27
3.3.1 Ökologisch .....	28
3.3.2 Tierwohl.....	29
3.3.3 Sozial.....	30
3.3.4 Regionalität.....	31
3.3.5 Saisonalität .....	33
3.4 Beispiele für relevante Initiativen betreffend die nachhaltige Beschaffung.....	34
3.4.1 naBe - Aktionsplan für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung .....	34

3.4.2 Forum Österreich isst regional .....	35
3.4.3 GUT ZU WISSEN .....	38
3.4.4 Bäuerliches Versorgungsnetzwerk Steiermark.....	39
3.4.5 „Natürlich gut essen“ Wiener Restaurant-Initiative.....	41
3.4.6 GEMEINSAM G’SUND GENIESSEN .....	41
3.5 Ideen und Beispiele für eine resilientere und nachhaltige Lebensmittelversorgung in Österreich .	42
3.6 Auswirkungen der Covid-19 Pandemie .....	43
4 Diskussion der Ergebnisse .....	47
5 Handlungsempfehlungen und Fazit.....	49
6 Literatur .....	50
Anhang.....	52

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vorgehensschritte im Beschaffungsprozess.....	15
Abbildung 2: Bewertungsschema der BBG (inkl. Beispiel Frischgeflügel).....	21
Abbildung A1: Programmschwerpunkte des „Forum Österreich isst regional“.....	52



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ausrichtung in der strategischen Lebensmittelbeschaffung .....	16
Tabelle 2: Ausgewählte qualitätsbezogene Konzepte .....	20
Tabelle 3: Gewichtung der Zuschlagskriterien Preis und Qualität .....	24
Tabelle 4: Bewertungsschema der BBG und ihre Gewichte nach Themen.....	25

## Abkürzungsverzeichnis

AMA	Agrarmarkt Austria
BAB	Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen
BBG	Bundesbeschaffung GesmbH
BKA	Bundeskanzleramt
BMK	Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
BMLRT	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung
BVergG 2018	Bundesvergabegesetz 2018
BVN	Bäuerliches Versorgungsnetzwerk Steiermark
DBS	Dynamisches Beschaffungssystem der BGG
HORIZON 2020	EU Programm für Forschung und Innovation
IFS	International Featured Standard
KWP	Kuratorium Wiener Pensionisten-Wohnhäuser
LARK	Landesagrarreferentenkonferenz
naBe	Nachhaltige Beschaffung
NGO	Non-Governmental Organisation
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
TED	Tenders Electronic Daily
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

## 1 Einleitung und Problemstellung

## 2 Methodisches Vorgehen

### 2.1 Ziele und Umfang der Untersuchung

Anknüpfend an die quantitative Erhebung des WIFO, in der alle Oberschwellenvergaben von Lebensmitteln im öffentlichen Sektor in Österreich von 2006 bis 2018 analysiert wurden, werden mittels Befragung von Expert:innen Fragen zum öffentlichen Beschaffungsprozess von Lebensmitteln im Allgemeinen und zur strategischen und operativen Umsetzung erhoben. Des Weiteren wurden Expert:innen-Gespräche mit Vertreter:innen von Initiativen, die sich für eine nachhaltige Beschaffung in der Gemeinschaftsverpflegung einsetzen, geführt. Aus Ergebnissen der quantitativen Erhebung der Vergaben im Oberschwellenbereich ist ersichtlich, dass bei rund 30% der Fälle ein direkter Bezug bei Produzent:innen besteht und dass der überwiegende Teil der Vergaben an Lieferanten aus Österreich (über 98%) geht (Klien und Sinabell, 2021a).

Es zeigt sich, dass in den letzten Jahren Nicht-Preiskriterien bei öffentlichen Lebensmittelbeschaffungen vermehrt berücksichtigt werden. Preis und Qualität sind vorherrschend, Kriterien im Zusammenhang mit Ökologie oder sozialen Gesichtspunkten spielen nach wie vor eine untergeordnete Rolle. In anderen Studien wurde festgestellt, dass von den öffentlichen Auftraggebern vielfach kein Gebrauch des gegebenen diskretionären Spielraumes gemacht wird. Dies betrifft Kriterien der Umweltgerechtigkeit und des Tierschutzes, ökologische Aspekte und sozialpolitische Belange wie etwa Beschäftigung von älteren Arbeitnehmer:innen und Menschen mit Behinderung, Frauen, Personen im Ausbildungsverhältnis oder Langzeitarbeitslose.

Im Zuge der qualitativen Erhebung soll mittels Expert:innen-Interviews in Erfahrung gebracht werden, wie die Prozesse der Entscheidungsfindung bei den Auftragsvergaben der öffentlichen Beschaffung von Lebensmitteln ablaufen, welcher Ermessensspielraum bei den Verantwortlichen bei der Anwendung von anderen (Zuschlags)-Kriterien als jenem des Preises vorhanden ist (s.o.), inwiefern andere Aspekte, wie zum Beispiel Regionalisierung, Ökologisierung und soziale Standards, berücksichtigt werden und, bei Vorhandensein des Spielraumes, wie dieser in den Vergaben genutzt wird.

Die Ergebnisse der Expert:innen-Interviews sollen sowohl eine Ergänzung als auch eine Vertiefung der quantitativen Erkenntnisse der Teilstudie bringen. Die Auswahl der Expert:innen erfolgte aus dem Datensatz der quantitativen Erhebung. Dabei wurde darauf geachtet, dass eine regionale und sektorale Streuung abgebildet ist. Ein weiteres Kriterium war, dass einige dieser Organisationen zumindest ab und zu andere Zuschlagskriterien als den Preis (oder Qualität) verwendet haben. Weitere potentielle Expert:innen wurden mittels Empfehlungen und Schneeballsystem ermittelt.

### 2.2 Leitfaden

Bei der gegenständlichen Studie handelt es sich um eine explorative qualitative Erhebung. Für die Durchführung der Erhebung wurde die Methodik des leitfadengestützten Expert:innen-Interviews gewählt (Helfferich, 2014). Hierfür werden Expert:innen nach ihrem Status ausgewählt und spezifisch in ihrer Rolle angesprochen. Die Erstellung des Leitfadens erfolgte „so offen wie möglich und so strukturierend wie nötig“, um das Expert:innenwissen der speziellen Zielgruppe an Befragten erfassen zu können. Im Mittelpunkt der Befragung stand die Wahrnehmung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung/-prozesse durch die

Expert:innen und die in ihrem Arbeitsbereich üblichen Vorgehensweisen. Der Leitfaden wurde in jedem Interview auf den jeweiligen institutionellen Kontext der Befragten abgestimmt, die Leitfragen wurden jedoch, wenn möglich, immer zur Gänze gestellt. Die Ausarbeitung des Leitfadens erfolgte auf der Basis von Literaturrecherchen zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung und in Abstimmung mit dem Projektpartner WIFO. Die Leitfragen waren folgende:

- Wie sieht in der Regel bei Ihnen der Ablauf eines Beschaffungsprozesses aus?
- Inwiefern finden bei Ihren Vergaben für die Beschaffungen neben dem Preis andere Gesichtspunkte Berücksichtigung?
- Welche Rolle spielt die Leistungsbeschreibung bei der Anwendung von ökologischen, sozialen und ethischen Zuschlagskriterien?
- Welche Relevanz haben nationale oder regionale Initiativen bei der Anwendung von zusätzlichen Zuschlagskriterien?
- Welche Gewichtung wird einzelnen Zuschlagskriterien im Rahmen der öffentlichen Beschaffung bei Ihnen im Allgemeinen zugemessen? Gibt es hierbei Mindest-/Höchst-Gewichte?
- Welche Personen/-Gruppen sind in die Auswahl der Kriterien einbezogen?
- Wie laufen die Entscheidungsprozesse bei der Auswahl der Kriterien ab?
- Wie schätzen Sie die Auswirkungen der Covid-19 Pandemie auf die öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln in Österreich ein?
- Wie schätzen Sie die Möglichkeiten ein, dass die Lebensmittel in höherem Maße direkt aus den produzierenden Regionen in Österreich bezogen werden?
- Welche Ideen würden Sie gerne in Ihrem Unternehmen für die Unterstützung einer resilienten und nachhaltigen Lebensmittelversorgung in Österreich umsetzen?

### **2.3 Auswahl und Durchführung**

Die Auswahl der Expert:innen erfolgte anfangs aus dem Datensatz der quantitativen Erhebung und wurde um Expert:innen aus dem Bereich Lebensmittel-Initiativen erweitert. Durch die Auswahl der Befragten sollte ein möglichst umfassendes Bild der öffentlichen Beschaffung von Bund und Ländern in Österreich erhalten werden. Die Interviews wurden mit 12 Fachpersonen, jeweils aus den Bereichen Einkauf und Interessensvertretungen oder Initiativen geführt. Die Expert:innen wurden per E-Mail sowie in weiterer Folge telefonisch kontaktiert. Es erklärten sich folgende 12 Expert:innen für ein online-Interview bereit:

- Interview 1: Zwei Vertreter:innen des „Forum Österreich ist regional“ [Interessenvertretung]
- Interview 2: Vertreter:in des Vorarlberger Krankenhaus-Betriebsges.m.b.H [Einkauf]
- Interview 3: Vertreter:in der Landhausküche Niederösterreich [Einkauf]
- Interview 4: Vertreter:in der Initiative GUT ZU WISSEN (LKÖ) [Interessenvertretung]
- Interview 5: Zwei Vertreter:innen der Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaft [Einkauf]
- Interview 6: Vertreter:in der ÖBB [Einkauf, Leadbuyer]

- Interview 7: Zwei Vertreter:innen des Bundesministeriums für Landesverteidigung [Einkauf]
- Interview 8: Zwei Vertreter:innen der Bundesbeschaffung GmbH [Einkauf]
- Interview 9: Vertreter:in des Öko-Kauf Wien [Interessenvertretung]
- Interview 10: Vertreter:in des Bäuerlichen Versorgungsnetzwerkes (bvn) [Interessenvertretung]
- Interview 11: Vertreter:in des Kuratoriums Wiener Pensionisten-Wohnhäuser [Einkauf]
- Interview Nr. 12: Vertreter:in der Initiative „GEMEINSAM G’SUND GENIESSEN“ [Interessenvertretung]

Im Zeitraum vom 13. Juli bis 20. August 2021 wurden die Interviews über zoom, Instant-Messaging-Dienst Skype oder Teams geführt. Die Interviews dauerten zwischen 37 und 85 Minuten, wurden aufgezeichnet und infolge transkribiert.

## 2.4 Methodisches Vorgehen und Auswertung

Die digitalen Aufnahmen der Interviews wurden wortwörtlich übertragen und im Anschluss wurden die verbalen Daten mit dem Analyseprogramm MAXQDA mittels Codierung ausgewertet (Rädiker und Kuckartz, 2019). Das Ziel des Codierens ist es, die Texte unter einer ganz bestimmten Perspektive zu analysieren, die sich aus der Forschungsfrage ergibt. Die Codierung der Expert:innen-Interviews erfolgte entlang einer Mischform aus deduktivem und induktivem Vorgehen. Die Fragen des Leitfadens dienten in der gegenständlichen Studie anfangs als deduktive Kategorien und im weiteren Verlauf, also im Zuge der eingehenden Befassung mit den verbalen Daten, entstanden weitere induktive Kategorien im Rahmen der Analyse (Meuser und Nagel, 2009, 476ff).

Bei Expert:innen-Interviews orientiert sich die Auswertung an thematischen Einheiten an inhaltlich zusammengehörigen und über die Texte verstreute Passagen. Der Funktionskontext der Expert:innen hat Gewicht, nicht einzelne Sequenzen des Textes. Die Äußerungen der Expert:innen werden von Anfang an im Kontext ihrer institutionell-organisatorischen Handlungsbedingungen verortet, sie erhalten hierdurch ihre Bedeutung. Es ist der gemeinsam geteilte fachlich institutionell-organisatorische Kontext der Expert:innen, der die Vergleichbarkeit der Interviewtexte weitgehend sichert. Darüber hinaus wird die Vergleichbarkeit durch die leitfadenorientierte Interviewführung gewährleistet (vgl. Meuser und Nagel, 2009; Mayring, 2015).

## 2.5 Limitationen

Bei der gegenständlichen Studie handelt es sich um eine explorative Erhebung mit bewusster Auswahl von zu befragenden Expert:innen. Diese erfolgte nach dem Volumen der öffentlichen Beschaffung (Oberschwellenbereich) sowie durch das Schneeballprinzip. Der Beschaffungsbereich im öffentlichen Bereich und in der Gemeinschaftsverpflegung wurde sehr gut abgebildet: von Beschaffungsjuristen, über Küchenleiter:innen und bis zu Vertreter:innen, die mit ihren Initiativen zur nachhaltigen Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung beitragen. Die Sichtweise der Kund:innen und Lieferant:innen, aber auch jene von Politiker:innen wurden allerdings nicht erhoben.

## 3 Ergebnisse

### 3.1 Meilensteine der öffentlichen Beschaffung

Mit dem Ministerratsvortrag vom Juni 2021 (65/14, 5) „Klimaneutrale Verwaltung und Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ wurden die Weichen für eine nachhaltigere, regional und saisonal ausgerichtete Lebensmittelbeschaffung im öffentlichen Bereich gestellt, die durch den aktualisierten naBe-Aktionsplan umgesetzt werden soll.

„Also, es gibt die Bundesstrategie. Es gibt das Regierungsprogramm. Es gibt eine Zielsetzung für die Bundeseinrichtung. Es gibt aber auch dann sehr schöne harmonisierende Verknüpfungsmomente, nämlich den naBe-Aktionsplan. ... am 23. Juni [2021] ging ja endlich der Ministerratsvortrag für den naBe-Aktionsplan [durch], worin sich ja auch Lebensmittelkriterien wiederfinden. Weil, diese Kriterien ja mit 1. Juli [2021] verbindlich gesetzt wurden für alle Bundeseinrichtungen und auch per Eigentümerweisung für die Bundesbeschaffung. Das gilt übrigens, das ist nicht neu, das gilt schon seit 2010. Da gab es den 1. Ministerratsvortrag zu naBe-Kriterien, zum naBe-Aktionsplan und die wurden jetzt endlich revitalisiert nach 10 Jahren.“ [1, Pos.4]

Mit dem naBe-Aktionsplan<sup>3</sup> wird der Fokus im Bereich der öffentlichen Beschaffung und Gemeinschaftsverpflegung auf qualitativ hochwertigen, biologisch angebauten, saisonalen und örtlich nahen Lebensmitteln gelegt (BBG, n.d.; I 1). Um den Diskurs und die operative Umsetzung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung von Lebensmitteln voranzubringen, wurde bei der BBG im Jahr 2020 die Servicestelle „Forum Österreich isst regional“ aus den Mitteln des BMLRT eingerichtet. Dies erfolgte mit folgender Intention:

„Warum, weil es an der Zeit war, und dafür haben wir eben das entsprechende Konzept erarbeitet. Weil es an der Zeit war, eine Servicestelle einzurichten, die für Bund und Länder agiert, um die hochambitionierten Zielsetzungen auch aus dem Regierungsprogramm mehr zu unterstützen. Nämlich, sie kennen ja sicher die 100% regionale, saisonale Beschaffung bis 2030. Darüber hinaus hohe Bioquoten, 2025 waren es 30% und dann bis 2030 55%. Da gilt es natürlich, einen gemeinsamen Kraftakt zu setzen.“ [1, Pos. 7]

Das „Forum Österreich isst regional“ stellt eine koordinierende Plattform für Politikerinnen, Vertreterinnen aus den Bundes- und Landesverwaltungen, wichtigen Stakeholdern, darunter der Lebensmitteleinzelhandel, der auch stark auf die Thematik Regionalität in seinen Verkaufsstrategien setzt, aber auch Interessensvertretungen und NGOs dar. Es wurden zahlreiche Arbeitspakete geschnürt, welche die Umsetzung des naBe-Aktionsplans vorantreiben sollen (s. Abbildung A1 im Anhang).

„Tatsächlich soll ja die öffentliche Hand mit bestem Beispiel vorangehen. Also, wir können ja auch nichts verlangen, so der Tenor aus den Ressorts, was wir nicht selber auch einhalten. Deswegen ist es ja auch so wichtig, hier am Thema dran zu bleiben. Und das hat sich seit dem letzten Frühjahr [Ausbruch Covid-19 Pandemie] sicher intensiviert, und das hat es sicher vielleicht auch erleichtert, hier diesen Schulterchluss zwischen Bund und den Bundesländern so schnell herzustellen, weil, das ist keine Selbstverständlichkeit.“ [1, Pos. 21]

Diese Ansätze auf Bundesebene wurden inspiriert von Aktivitäten auf Bundesländerebene: Beispielsweise hat die Stadt Wien bereits Mitte der 1990er Jahre einen Kriterien-Katalog zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung entwickelt, dessen Kriterien auch in den naBe-Aktionsplan 2010 aufgenommen wurden. Es

---

<sup>3</sup> Der naBe-Aktionsplan obliegt der Servicestelle naBe-Plattform. Diese untersteht der Gesamtkoordination des BMK.

wurde das Programm „Öko-Kauf“ gestartet, welches bis heute besteht. Zu Beginn der 2000er Jahre erhielt Öko-Kauf viele internationale Preise für die Vorbildwirkung dieses Programmes.

„Also, Öko-Kauf ist ein sehr altes Programm und wurde 1998 ... Wir haben zwischen 1995 und 1997 das erste Klimaschutzprogramm der Stadt Wien geschrieben. Und da gab es drei Handlungsfelder, wenn man so will, Energie, Mobilität und das dritte hat geheißen Abfall und Beschaffung. ... Und wie gesagt, der Anknüpfungspunkt war damals das Klimaschutzprogramm [der Stadt Wien]. Und damals gab es auch kein Bundesvergabe-gesetz, offenbar noch keine Rahmenrichtlinie auf Europäischen Ebene, sondern das war eigentlich Privatinitiative. Und man hat damals schon erkannt, dass eine ökologische nachhaltige Beschaffung ein strategisches Schlüsselement bei der Umsetzung der Nachhaltigkeit ist“ [I 9, Pos. 6]

„Ich weiß, dass 2008, wenn Sie mich jetzt Fragen nach der Vorbildwirkung auf den Bund, wurde diese Initiative Aktionsplan nachhaltige Beschaffung gestartet. Meiner Wahrnehmung nach, sage ich mal, wurden damals eigentlich die [Öko-]Kauf-Kriterien eins zu eins übernommen. Wurden ein bisschen, so quasi aus ökologischer Sicht, würde man sagen, aufgeweicht. Also, sie wurden weniger streng gestaltet, damit quasi alle mitkönnen.“ [I 9, Pos. 10]

### 3.2 Der Beschaffungsprozess im öffentlichen Bereich

Der Beschaffungsprozess im öffentlichen Bereich unterliegt unterschiedlichen Richtlinien auf EU-Ebene (2014/24/EU, 2014/25/EU, und 2014/23/EU) sowie den gesetzlichen Regelungen wie dem Bundesvergabe-gesetz auf nationaler Ebene (BVerG 2018).

**Abbildung 1: Vorgehensschritte im Beschaffungsprozess**

		Kernaufgaben	Ausgewählte Elemente
BESCHAFFUNGSPROZESS	STRATEGISCHER	Bedarfsabklärung Ausschreibung (falls über Schwellenwert) Evaluation der Angebote Zuschlag und Vertrag	Strategische Ausrichtung Leistungsbeschreibung Qualitätssicherung, z.B. Zertifizierung Lieferantenpool/-bewertung Zuschlagskriterien Vertragsarten
	OPERATIVER	Abrufung der Ware Wareneingangsprüfung Rechnungsprüfung Zahlung	Qualitätsprüfung, z.B. Lieferprobleme, Produktkontrolle, Fehl- oder Schadteile, etc.

Quelle: Eigene Darstellung nach I 1, I 6, I 7 und I 8 (BAB, 2021).

Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, unterteilt sich der Beschaffungsprozess in einen strategischen und einen operativen Teil. Vorgaben und Vereinbarungen im Zuge der strategischen Beschaffung werden in der operativen Beschaffung umgesetzt. In der strategischen Beschaffung werden

„... Ausschreibungsstrategien aufgesetzt, ... Bewertungssysteme kreiert, da wird mit dem Markt gesprochen, da wird mit Stakeholdern auf der Kundenseite gesprochen. Es wird eben eine Ausschreibungsstrategie aufgesetzt, es werden Ausschreibungsunterlagen erstellt und konzipiert, Leistungsverzeichnisse

erstellt, Produktspezifikationen erstellt und dann gelangt ein Vergabeverfahren zur Veröffentlichung." [I 8, Pos. 7]

Der operative Beschaffungsprozess erfolgt dann durch die Küchenleiter:innen und ihren Assistent:innen. Diese ziehen nach entsprechendem zeitlichem Rhythmus von den vorher strategisch ausgewählten Partnern die Waren ab (I 1, Pos. 26; I 6, Pos. 10, 12; I 7, Pos. 11; I 10, Pos. 53; I 11, Pos. 15). Nachfolgend werden ausgewählte Aufgabenbereiche im Gesamtprozess der öffentlichen Beschaffung besprochen.

### 3.2.1 Nachhaltige Elemente in der strategischen Ausrichtung

Zu Beginn eines Beschaffungsprozesses muss sich der öffentliche Auftraggeber überlegen, welche Lebensmittel beschafft werden sollen, das heißt, wie sollte der Beschaffungsprozess ausgerichtet sein – etwa auf regionale Lebensmittel oder auf biologische Lebensmittel. Wie Tabelle 1 zeigt, unterschieden sich die Angaben der einzelnen Interviewpartner hierzu. Sehr häufig wird angegeben, regionale Lebensmittel zu beschaffen sind. Dies findet sich in den qualitätsbezogenen Aspekten der Ausschreibung wieder (s. Pkt. 3.2.4) und es wird auch bei den Zuschlagskriterien (s. Pkt. 3.2.5.4) berücksichtigt.

**Tabelle 1: Ausrichtung in der strategischen Lebensmittelbeschaffung**

Interviews	Schwerpunkt
I 1 (Pos. 5)	Nachhaltige und regionale Lebensmittel
I 2 (Pos. 85)	Regionalität und Bio
I 3 (Pos. 29)	Bio und regional
I 4 (Pos. 4, 8)	Transparente Herkunftskennzeichnung
I 5 (Pos. 10)	Nachhaltiger, regionaler und vor allem biologischer
I 6 (Pos. 16)	Als ein umweltschonendes nachhaltiges Unternehmen wird auch in der Beschaffung der Lebensmittel die Regionalität, die nachhaltigen Lebensmitteln und die saisonale Auswahl vor Ort immer wichtiger.
I 7 (Pos. 23)	Orientierung am naBe-Aktionsplan und den politischen Vorgaben
I 8 (Pos. 37)	Orientierung am naBe-Aktionsplan
I 9 (Pos. 29)	Ökologisch einkaufen
I 10 (Pos. 103)	Erste Priorität ist das Regionale, das Saisonale
I 11 (Pos. 120, 122)	Österreichische und saisonale Lebensmittel
I 12 (Pos. 32, 34)	Regionalität ist wichtig, Orientierung an den naBe-Kriterien

Quelle: Eigene Erhebungen (BAB, 2021).

### 3.2.2 Bedarfsklärung

„Der Beschaffungsprozesse startet ja immer mit einem Bedarf. Das heißt, irgendjemand löst irgendwo einen Bedarf aus. Dieser Bedarf muss dann natürlich entsprechend unseren Satzungen, Delegationsregister durch den jeweiligen Berechtigten bezeichnet, bzw. gezeichnet werden.“ [I 5, Pos. 5]

Im Zentrum der Bedarfsabklärung steht die sorgfältige Klärung der Bedürfnisse an Lebensmitteln. Beschaffungsstellen (z.B. BBG, einkaufende Stelle) und Bedarfsstellen (z.B. Küchenleiter:innen) erheben die Mengen und deren Funktionalitäten. In Abhängigkeit von der Größe und Art der Einrichtung kann die Küchenleitung beides sein, die Beschaffungsstelle und die Bedarfsstelle, wobei Ausschreibungsverfahren und das Vertragliche beispielsweise über eine Rechtsanwaltskanzlei abgewickelt werden kann (I 3, Pos. 9) oder durch eine interne Beschaffungsstelle.



„... der Einkauf zentralisiert ist, beschaffen wir für alle Häuser ... und wir haben vor Ort, aber in jedem Haus haben wir zusätzlich Einkäufer sitzen.“ [I 5, Pos. 13]

Oder eine externe Beschaffungsstelle ist für den strategischen Beschaffungsprozess zuständig (I 5, Pos. 101, I 6, Pos. 6, I 7, Pos. 5) und arbeitet eng mit der Organisation und ihren Bedarfsstellen zusammen.

„Wir haben bei uns auch eine Organisation im militärischen Immobilienmanagementzentrum, die die ganzen Daten aufbereiten und das mit der BBG koordinieren. Wir geben die Richtlinien vor, aber auch diese Stelle hält natürlich Rücksprache mit den jeweiligen Regionalküchen und Truppenküchen, welche Bedarfe es gibt, erheben die Mengen, die also hier zur Vergabe kommen. Also, das ist ein Zusammenspiel über die gesamte Organisationsform hinweg.“ [I 7, Pos. 27]

Der Bedarf lässt sich einerseits sehr gut durch die vorliegende Menüplanung abbilden wie etwa durch einen Jahresspeiseplan (I 11, Pos. 15). Andererseits wird auf Erfahrungswerte der vergangenen Zeit zurückgegriffen.

„Es werden nur Mengen ausgeschrieben, die entweder historisch belegt sind, das heißt, wir kennen die Abrufe aus den letzten Jahren und wissen, das werden unsere Kunden ungefähr abrufen. Dann haben wir natürlich sehr wichtige Kunden wie zum Beispiel das Bundesheer, größter Kunde von uns im Lebensmittelbereich. Die haben relativ gute Zahlen, was sie brauchen werden. Das heißt, diese Bedarfe können wir schon auch guten Gewissens sagen, ja, die werden abgerufen werden. Dann gibt es immer ein bisschen Puffer, den man reinrechnet bei den Ausschreibungen, um zu garantieren, dass eine Verfügbarkeit gegeben ist.“ [I 1, Pos. 29]

Der ermittelte Bedarf kann als Gesamtpaket an einen Generallieferanten vergeben werden oder in kleinere Teile zerlegt werden. Diese kleineren Teile sind entweder durch getrennte Ausschreibungen oder durch Splittung einer einzigen Ausschreibung in sogenannte „Lose“ für kleinere und mittlere Unternehmen, insbesondere regionale Anbieter, aber auch Landwirt:innen, besser zugänglich und können deren Teilnahme ermöglichen:

„Das könnte gebündelt werden, ist aber in der Regel unterschiedlich, weil wir die Lieferlose im Vorfeld definieren. Das heißt, wir schreiben ja in dem Sinn nicht aus, ich sag jetzt einmal Mehl für ganz Österreich, sondern wir sagen, es gibt die Region Ost, Mitte, West, oder es gibt auf das Bundesland gebrochen oder auf die einzelne Liegenschaft heruntergebrochen. Also, man versucht dort, wo es um Waren geht wie Brot und Gebäck, natürlich das Lieferlos soweit wie möglich herunterzubrechen, um möglichst viele regionale Anbieter zu gewinnen. Dort wo man weiß, dass es sowieso nur eine Handvoll Anbieter gibt, ich sag jetzt zum Beispiel bei den Trockenwaren wo man eine Firma T. hat, einen G., einen K. dort wird man natürlich dementsprechend größere Lieferlose machen.“ [I 7, Pos. 19]

### 3.2.3 Arten der Vergabeverfahren

In öffentlichen Beschaffungswesen kommen unterschiedliche Verfahren zur Anwendung: offene Verfahren, nicht offene Verfahren mit/ohne Bekanntmachung oder Verhandlungsverfahren mit/ohne Bekanntmachung sowie freihändiges Verfahren möglich. Grundsätzlich bestimmen die Höhe des Auftragswertes und die Schwellenwerte (Ober- und Unterschwellenbereich) die Art des Verfahrens. Bei einem Wert über 100.000 Euro muss EU-weit ausgeschrieben werden (I 2, Pos. 12; I 6, Pos. 18).

Grundsätzlich kann eine Beschaffungsstelle nach Umständen und Erfordernissen mit verschiedenen Verfahrensarten arbeiten wie etwa mit Rahmenvereinbarungen, Rahmenverträgen, Direktvergaben oder einem dynamischen Beschaffungssystem:

- *„Eine Rahmenvereinbarung ist eine Vereinbarung ohne Abnahmeverpflichtung zwischen einem oder mehreren öffentlichen Auftraggebern und einem oder mehreren Unternehmen, die zum Ziel hat, die Bedingungen für die Aufträge, die während eines bestimmten Zeitraumes vergeben werden sollen,*

*festzulegen, insbesondere in Bezug auf den in Aussicht genommenen Preis und gegebenenfalls die in Aussicht genommene Menge. Aufgrund einer Rahmenvereinbarung wird nach Abgabe von Angeboten eine Leistung von einer Partei der Rahmenvereinbarung mit oder ohne erneuten Aufruf zum Wettbewerb bezogen.“ (BVerfG 2018 §31 Abs 7)*

Rahmenvereinbarungen, die in der Regel auf 4 Jahre ausgelegt sind (I 5, Pos. 87; I 8, Pos. 20), umfassen

*„... ein großes Bündel von Produkten, von Produktgruppen ..., aus denen dann die Kunden unverbindlich, das ist ein wesentlicher Punkt, unverbindlich abrufen können. Das ist natürlich auch ein gewisser Kritikpunkt, es gibt hier tatsächlich keine Planungssicherheit für die Lieferanten. Was natürlich durchaus größere Händler begünstigt, die sich in ihrer Kalkulation leichter tun als kleinere.“ [I 1, Pos. 27]*

- Auch Rahmenverträge werden typischerweise für wiederkehrende Leistungen eingesetzt. Der wesentliche Unterschied zur Rahmenvereinbarung besteht im verbindlichen Charakter. Der Auftraggeber verpflichtet sich zur Abnahme der ausgeschriebenen Leistung zu festen Konditionen, nämlich verpflichtende Abnahmegröße und Abnahmemenge möglicherweise mit einer Toleranz versehen (I 5, Pos. 91). Die Direktvergabe wird durchgeführt, wenn der Auftragswert nicht über der (Direkt-)Vergabegrenze liegt (I 5, Pos. 14).

*„Der Auftragswert nach dem Bundesvergabegesetz errechnet sich nach dem vierfachen Jahreswert, das heißt, wenn ich in Erwartung bin, dass ich nächstes, übernächstes, überübernächstes Jahr dieselbe Leistung wieder benötige, dann bin ich verpflichtet, sozusagen die nächsten vier Jahre zusammenzurechnen, und das ist mein Auftragswert. Ist er über 100.000 [€], muss ich formell ausschreiben, ist er unter 100.000 [€] habe ich die Direktvergabemöglichkeit.“ [I 5, Pos. 99]*

- Andererseits kann eine Direktvergabe definiert werden,

*„... wie eine Rahmenvereinbarung. Aber in einer Direktvergabe kommt es natürlich auf die Intensität und Qualität dessen, was ich vereinbare, an. Wenn ich in der Direktvergabe einen Vertrag schreibe und sage, ich rufe bei dir 10 ab, aber es können auch weniger sein oder auch mehr sein, dann habe ich was Ähnliches. Ein ähnliches Konstrukt. Das hat nicht die gleiche Qualität wie die Rahmenvereinbarung nach dem Bundesvergabegesetz als Definiertes. Da kann ich überall einsteigen, weil, ich bin ja sowieso in der Vergabe und bin quasi nicht in diesem Regime drinnen, dass ich verpflichtet bin dann abzurufen. Es liegt aber wie jeder Vertrag, jeder zivilrechtliche Vertrag den wir als Konsumenten normal abschließen in der Qualität. Ob ich schreibe, ich will 10 und verpflichte mich zu 10, oder ich will 10 und verpflichte mich aber eigentlich zu gar nichts. Das kann ich auch reinschreiben in einer Direktvergabe. Da bin ich in der Gestaltung, bin ich da viel freier, was ich da machen kann. Da kann ich ja alles definitiv vereinbaren.“ [I 5, Pos. 95]*

- Auch können Aufträge in Form eines dynamischen Beschaffungssystems vergeben werden. Es ist eine Vergabeart laut Vergaberecht, dass die Beschaffung unter der Maßgabe der vergaberechtlichen Vorgaben kleingliedrig und individualisiert erfolgt (I 5, Pos 12), das heißt sehr niederschwellig vorgeht und eben auch in einem laufenden Verfahren neue Lieferanten über ein einfaches onboarding zulässt (I 1, Pos. 42).

*„Aus diesem System gehen dann sehr wohl Verträge hervor, das heißt, da gibt es Abnahmeverpflichtung, da gibt es konkrete Laufzeiten und es gibt Sicherheit sowohl für den Auftraggeber als auch den Auftragnehmer.“ (I 5, Pos. 12)*

Im Rahmen des dynamischen Beschaffungssystems ist es sehr gut möglich, verstärkt regionale Lieferant:innen und Produzent:innen zu berücksichtigen. Dies geht aus dem folgenden Zitat hervor.

*„... bei mir gibt es einen Gemüsehändler, der da auch mitmachen könnte, das ist trotzdem ein Vergabeverfahren, dann holen wir den Gemüsehändler an Bord, den kleinen sagen wir einmal, und sagen passt auf, du kannst jetzt an diesem Vergabeverfahren teilnehmen. Es ist im klassischen Sinn ein Vergabeverfahren, aber es geht nur um den Bedarf für den einen Kunden an dem einen Standort. Damit tut sich dann auch ein kleineres Unternehmen leichter, ein Angebot zu legen. Also das ist momentan ein Pilot und noch in den Kinderschuhen.“ (I 5, Pos. 12)*

Die gängigen Ausschreibungsformen sind die Rahmenvereinbarung (I 2, Pos. 57-59; I 3, Pos. 15; I 6, Pos. 24; I 7, Pos. 7; I 8, Pos. 12) und die Direktvergaben (I 5, Pos. 63; I 11, Pos. 91-93). Zwei Interviewte gaben an, keine Direktvergaben zu machen. Eine Begründung ist die Funktion als Einkaufsdienstleister. Das heißt, wenn der Kunde vom Volumen über der (Direkt-)Vergabegrenze liegt, werden Lösungen und Möglichkeiten für die Kunden geschaffen, vergaberechtskonform einzukaufen (I 5, Pos 14). Eine andere Begründung ist, dass es Direktvergaben in diesem Segment nicht gibt, da sich die Größenordnung der ausgeschriebenen Werte über der (Direkt-)Vergabegrenze bewegen (I 6, Pos. 24).

Die Vergabe in der öffentlichen Beschaffung ist vertraglich geregelt, dadurch sind keine Spontaneinkäufe möglich, aber eine gewisse Versorgungssicherheit wird gesichert und Flexibilität wird gewährt. Ein Experte hat es wie folgt formuliert:

„Spontankäufe in der Form soll die öffentliche Hand im besten Fall auch gar nicht tätigen. Also nicht, dass irgendwer mal spontan auf die Idee kommt, 10 Tonnen Erdäpfel zu kaufen, das ist ja eh nicht die Idee ... Grundsätzlich gibt es schon Möglichkeiten, das vertraglich auch festzuhalten. Das machen wir z.B. auch bei Ernteauffällen, also eher im negativen Aspekt haben wir das schon im Vertrag berücksichtigt, dass, wenn es Lieferschwierigkeiten gibt, dass dann auch gewisse Regelungen greifen, dass man sagen kann, ok, wir drücken jetzt nicht so sehr in den Markt als öffentliche Hand und fordern etwas ein, was irgendwann mal vor drei Jahren vereinbart wurde, sondern da gibt es schon eine gewisse Flexibilität, aber halt nur in gewissem Rahmen. Also, wir können jetzt nur, wenn jetzt ein Vertragspartner zugeschlagen ist für die Lieferung von Obst und Gemüse, dann können wir nicht plötzlich einen anderen nehmen. Man kann natürlich mit dem gemeinsam überlegen, ob man nicht dann Tiroler Erdäpfel, ich bleib jetzt mal bei dem Beispiel, über den Vertrag beschafft, das geht schon. Aber das bedarf natürlich auch Einiges an Kommunikationsaufwand und vor allem an Willen auch, das umzusetzen.“ (I 1, Pos. 22-24)

### 3.2.4 Qualitätsbezogene Aspekte

Bei der Beschaffung von Lebensmitteln hat der öffentliche Auftraggeber qualitätsbezogene Aspekte<sup>4</sup> (z.B. ökologische, soziale oder innovative Kriterien) bei der Beschreibung der Leistung<sup>5</sup>, bei der Festlegung der technischen Spezifikationen, der Eignungskriterien sowie der Zuschlagskriterien oder bei der Festlegung der Bedingungen für die Ausführung des Auftrages festzulegen und in den Ausschreibungsunterlagen gesondert als solche zu bezeichnen (§ 91 Abs 6 Z 3 BVergG 2018) (BGBl I 65/2018).

Die Formulierungen in der Ausschreibung müssen dem Grundsatz der Produktneutralität entsprechen und dürfen nicht-diskriminierend sein. In der Ausschreibung darf man also vergaberechtlich und auch dem Gleichheitsgrundsatz im europäischen Wirtschaftsraum nicht widersprechen (I 5, Pos. 51, I 7, Pos. 21). In Form eines Konzeptes im Anbot gewährleistet der Bieter, dass die Ausschreibung erfüllt wird (I 2, Pos. 41; I 11, Pos. 33).

Wie aus den Interviews hervorgeht, wurden in den letzten Jahren die Qualitätskriterien stärker berücksichtigt. Dies wird sowohl formalisiert durch das Commitment der Führungsebene (I 6 Pos. 26) als auch durch die gesetzlichen Anforderungen (I 11, Pos 37, siehe 2014/24/EU, 2014/25/EU, 2014/23/EU, BVergG 2018) vorgegeben. Eine Zusammenstellung, welche qualitätsbezogene Aspekte Berücksichtigung finden, zeigt Tabelle 2. Nebst produktbezogenen Kriterien (z.B. Geschmack) werden auch prozessbezogene (z.B. fairer Handel) genannt. Die gewählten Kriterien unterscheiden sich zwischen den öffentlichen Auftraggebern.

---

<sup>4</sup> Diese werden oftmals auch als Nicht-Preiskriterien bezeichnet.

<sup>5</sup> Die Leistungsbeschreibung ist das Kernstück eines Vergabeverfahrens und konkretisiert den Auftragsgegenstand nach Art, Umfang, Ort und Zeit. Sie ist eine Darstellung der Anforderungen des Auftraggebers an die Leistung. Sie definiert die Eigenschaften und Funktionen des Produktes (vgl. I 1, I 5, I 7, I 8).

Dies hängt unter anderem von der Verankerung der in ihrer institutionellen Beschaffungssystem ab und welche Zielvorgaben es für die Zukunft gibt (vgl. I 1, Pos. 42).

**Tabelle 2: Ausgewählte qualitätsbezogene Konzepte**

Interviewte	Beispiele für qualitätsbezogene Aspekte
I 1, I 7 (Email 29. Juli 2021)	Zertifizierung auf Unternehmensebene (z.B. Qualitätsmanagementsystem) Zertifizierungen auf Produktebene (z.B. AMA, Bio oder andere Gütesiegel) Tierwohl Zusätzliche Palmöl- und glutenfreie oder Bio-Produkte (quantitativ) Geschmackstest (subjektiv)
I 2 (Pos 31)	Qualität des Endproduktes Qualität der Leistung in Form eines Konzeptes
I 5 (Pos 31)	Normalen Kriterien wie der Geschmack aussehen, Konsistenz etc. Soziale Kriterien Kriterium zum Tierwohl Gentechnikfrei Herkunft Gütezeichen
I 6 (Pos 36)	Nachhaltigkeit Leergebinde Rückholung Mehrwegverpackungen, etc.
I 11 (Pos. 33)	Qualitätsverkostung Logistikkonzept (Anlieferstage pro Woche werden minimiert, Fuhrpark der Lieferanten der muss Minimum Euroklasse fünf, sechs, oder noch höher sein, und die Transportkilometer die sind auch bewertet) Personal (Anzahl der Lehrlinge und 50 plus-MitarbeiterInnen in Prozent zur Gesamtzahl der Mitarbeiter im Unternehmen) Kundendienstkonzept SozialPlus Bonus (Pos. 103)

Quelle: Eigene Zusammenstellung, BAB (2021).

### 3.2.5 Bewertungsschema und Zuschlag

Die Angebote, die bis zu einem bestimmten Stichtag eingetroffen sind, werden kommissionell geöffnet und von der Kommission beurteilt (I 7, Pos. 15). Der Zuschlag erfolgt nach Maßgabe des § 127 Abs. 1 S. 1 BVergG 2018 auf das wirtschaftlichste Angebot.

„... nach den Kriterien der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit kann ich nicht nur das günstigste Produkt wählen logischerweise.“ [I 5, Pos. 63]

Neben dem Preis-Leistungsverhältnis dürfen auch Umwelt- oder soziale Aspekte bei der Ermittlung des technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebotes berücksichtigt werden (gemäß § 2 Abs. 22, d; § 2 Abs 5 und 6 BVergG 2018)

„... dementsprechend spielt die qualitative und damit die nachhaltige Sichtweise eine immer größere Rolle, wie hoch das einzustufen ist, gibt es zum Teil interne Vorgaben. Je höher dieses Kriterium ist,

desto geringer ist der Preis, aber das darf man natürlich betriebswirtschaftlich auch nicht aus den Augen verlieren.“ [1 6, Pos. 36]

### 3.2.5.1. Bewertung der Angebote

Die Angebote sind in vorder Ausschreibung vorgesehenen Art und Weise zu übermitteln (gemäß § 129 BVerG 2018). In den Angeboten werden neben dem Preis, Qualitäts- sowie Eignungs- und Basiskriterien als Muss- und Soll-Kriterien berücksichtigt. Wie Abbildung 2 veranschaulicht, haben diese Kriterien in den einzelnen Angebotsprinzipien unterschiedliche Gewichte. Im klassischen Bestbieterprinzip werden, je nach Beschaffungsthemen, eines oder mehrere der in Tabelle 2 angeführten Qualitätskriterien berücksichtigt.

Abbildung 2: Bewertungsschema der BBG (inkl. Beispiel Frischgeflügel)



Quelle: Holly (2021).

Im Bestangebotsprinzip spielt auch der Preis eine nicht unwesentliche Rolle. Das bedeutet, dass ein Bieter mit seinem Angebot „spekulieren“ kann. Bietet dieser beispielsweise wenige oder gar keine zertifizierten Produkte an, kann vermutlich ein günstigerer Preis kalkuliert werden. Somit passiert es mitunter, dass nicht jenes Angebot mit den meisten Qualitätspunkten den Zuschlag erhält. Im Rahmen des Billigstangebotsverfahren werden Qualitätskriterien gar nicht beziehungsweise kaum berücksichtigt. Bei diesen beiden Prinzipien ist es möglich, dass das

„... Unternehmen so günstig ist, keine Qualitätspunkte kriegt und trotzdem das Verfahren gewinnt, gegenüber einem Unternehmen, das teuer ist, weil es zum Beispiel nur oder hauptsächlich zertifizierte Produkte hat, sich extrem mit Nachhaltigkeit auseinandersetzt usw.“ [1 8, Pos. 23]

Hiervon unterscheidet sich das „qualifizierten Bestangebotsverfahren“ wie folgt: Die Qualitätskriterien, im Kontext von Produktanforderungen oder auch Systemzertifizierungen, werden zu einer Qualitätsanforderung, deren Erfüllung die Grundbedingung für eine erfolgreiche Teilnahme am Verfahren ist. (Holly, 2021)

„ wir ... vorschreiben, dass du ohne ein AMA-Zertifikat, ohne ein Bio-Zertifikat auf Produktebene gar nicht anbieten kannst, d.h. der Bieter muss diese Qualitätskriterien, die z.B. in der Vorausschreibung ein Kann-Kriterium waren, ein Punkte-Kriterium, ohne die Erfüllung dieser Kriterien kann er gar nicht mehr teilnehmen am Vergabeverfahren.“ [1 8, Pos. 23]

„Wir sagen, wir bewerten nicht mehr, sondern wir schreiben vor, dass es sein muss. Und haben vom Markt her von der Resonanz, es funktioniert. Es hat sich bisher noch keiner drüber beschwert, weil auch um es noch einmal kurz zu sagen, es fällt diese Spekulation weg. Weil vorher, wenn man gesagt hat soll er zertifizierte Produkte anbieten oder nicht. ... Jetzt weiß jeder, die Karten liegen am Tisch, jeder muss zertifiziert sein, jeder muss zertifizierte Produkte haben und damit gibt es diese Spekulation auch nimmer ... Das bringt meiner Meinung auch einen weiteren Schritt in Richtung Transparenz, Fairness und Gleichbehandlung.“ [I 8, Pos. 62-63]

Auch der Preis spielt im Rahmen der Bewertung eine Rolle Durch die hohen geforderten Qualitätsstandards wird der qualifizierte Bestbieter ermittelt (Holly, 2021).

### **3.2.5.2. Preise**

Die Aufträge dürfen nur zu angemessenen Preisen vergeben werden. Dies wird auch im Rahmen der Angebotsprüfung gecheckt. Die angegebenen Preismodalitäten sind im Zeitraum, für die die Verfahrensart beigeschlossen wird, einzuhalten. Bei dem jeweiligen Produkt oder der jeweiligen Produktgruppe wird die jeweilige Preissituation unterschiedlich berücksichtigt. Z.B. sind manche Produkte sehr von der Ernte abhängig (I 2, Pos. 7) oder für ein anderes Produkt gibt es einen Fixpreis für ein Jahr (I 11, Pos. 65). Es wird zwischen Sommer- und Winterpreisen (I 11, Pos. 65) oder zwischen Trockenprodukten und Frischware unterschieden (I 1, Pos. 35).

„Die werden grundsätzlich zu Beginn festgelegt, die können ein bisschen unterscheiden zwischen, sagen wir, die ganze Spanne an Lebensmitteln aufmachen, da sind wir auf der einen Seite bei ultrafrischen Produkten, stellen Sie sich einen grünen Schnittsalat vor, einen Ruccola oder einen Vogerlsalat, und auf der anderen Seite haben wir Haltbarprodukte wie Dosentomaten oder so. Das heißt, je nachdem, je frischer ein Produkt ist, desto volatiler sind in der Regel die Preise am Markt, und desto eher wird das auch berücksichtigt in der Rahmenvereinbarung. D.h., es gibt Produkte, die sind übers Jahr relativ konstant was die Preisentwicklung anbelangt, Erdäpfel, Karotten, Zwiebeln, solche Dinge sind relativ konstant. Und dann gibt's natürlich aber auch im Obst- und Gemüsebereich Dinge, die unterliegen Wochenpreisen. Also einfach, weil das Marktangebot anders ist. Da haben wir ein gemischtes Konzept dazu. Wir haben Preise für gewisse Produkte die sind festgelegt für 1 Jahr, und dann werden die Indexgebunden quasi angepasst, die Preise. D.h. die können sich nach oben oder nach unten verändern, und es gibt Preise die sind aber Wochenpreise. Da gibt uns der Lieferant z.B. einen gewissen Rabatt auf seine Standardwochenpreislste. Also dem gerecht zu werden. Im Trockensortiment z.B. werden die Preise nur alle 2 Jahre angepasst, weil die Preisschwankungen in der Regel sehr gering sind. Also man muss immer sagen, was ist das optimale Ergebnis für unsere, oder für die Kunden der BBG, oder für das Ende der Ausschreibung. Wenn ich einen potentiellen Lieferanten zwingen einen hohen Risikoaufschlag einzukalkulieren, weil er nicht weiß was die Zukunft bringt, dann werde ich kein gutes Ergebnis haben. D.h., ich muss eine Stufe einbauen, und das sind eben diese regelmäßigen Preisanpassungen, um ihm dieses Risiko zu nehmen, damit er Kalkulationsunsicherheit hat. Da gilt eben, je frischer, desto mehr Preisanpassungen.“ [I 1, Pos. 35]

### **3.2.5.3. Qualitätsprüfung und -sicherung**

Die Qualitätsprüfung ist sowohl in der strategischen als auch in der operativen Beschaffung ein wichtiger Bestandteil. In der strategischen Beschaffung werden in der Leistungsbeschreibung Zertifizierungen verlangt, aber es wird auch die Ware bemustert und das Unternehmenskonzept, zum Beispiel in Hinblick auf Logistik, berücksichtigt. In der operativen Beschaffung werden unterschiedliche Kontrollmechanismen eingesetzt. Dies geht von der Überprüfung der Ware bei Lieferung, über Hygiene und Temperaturkontrollen sowie Audits bis hin zu Stichprobenkontrollen der Produktqualität.

Standards in der Qualitätssicherung werden über Qualitätssicherungssysteme, Zertifikate (I 8, Pos. 36, 38; 47) und Gütezeichen, z.B. AMA-Gütesiegel (I 1, Pos. 42; I 8, Pos. 49), gewährleistet. Im Biobereich wird



auch mit Biozertifizierern oder einer Biozertifizierungsplattform, z.B. Ecovade, zusammengearbeitet (I 6, Pos. 30).

Ein Beispiel für ein produktgruppenspezifisches Zertifikat ist das IFS-Zertifikat. Es wird sehr häufig gefordert, denn es

„... ist das Standardzertifikat im Lebensmittelbereich hinsichtlich Prozess- und Lebensmittelsicherheit. ... wenn man dieses Zertifikat hat, wird man mindestens 1x jährlich von einer externen Person kontrolliert und man muss intern eigene Kontrollen eben regelmäßig durchführen und entsprechend auch dokumentieren und umsetzen und entsprechende Maßnahmen hierbei setzen. Schwerpunkte liegen hier auf der Sicherheit von Lebensmittel, sprich, dass die einfach ohne Gefahr verzerrt werden können ... Darüber hinaus gibt es in diesem Zertifikat auch einen Schwerpunkt auf optimale Umsetzung von Prozessen.“ [I 8, Pos. 47]

Neben dem Umweltzeichen wurden für das Dokumentationswesen ISO 9001 und 22000 oder Global GAP und die Produktebene die Bio- und Tierwohlerzifikate genannt:

„... die 9001 zum Beispiel oder die 22000 das sind Qualitätsmanagementzertifizierungen, die haben einen starken Fokus auf Dokumentationswesen, GlobalGAP ist ein vereinfachtes Wesen davon. Grundsatz von diesen Zertifikaten ist immer die Überprüfung und Umsetzung von den gesetzlichen Vorgaben. Das Schlagwort ist immer HACCP (hazard analysed control points). Das ist eine gesetzliche Grundlage, die gibt es seit 2002, seitdem muss jeder Lebensmittelunternehmer ein HACCP Konzept umgesetzt haben oder umsetzen. Das klingt immer recht kompliziert, heruntergebrochen sind es oft einfache Temperaturlisten als Bestandteil von so einem HACCP Konzept, einfache Reinigungskontrollen. Das sind so die Klassiker, die da dazugehören und das ist so das, was in diesen Unternehmenszertifikaten überprüft wird extern noch einmal zusätzlich, unabhängig von dem der Gesetzgeber macht oder was Marktkontrollen machen, also von den zusätzlichen unabhängigen Kontrolleuren. Auf der anderen Seite gibt es auf Produktebene Zertifizierungen, die wir vereinzelt auch schon eingebaut haben und wo auch immer mehr die Idee hingehet wie kann man das weiterhin verstärken, da ist natürlich das Schlagwort der Nabe Aktionsplan, der das auch vorgibt, sprich Zertifikate wie Bio, Tierwohlerzifikate. Es gibt natürlich auch Umweltkennzeichen, auch das haben wir vereinzelt schon im Lebensmittelbereich, im Cateringbereich drinnen, ist aber wirklich eine ganz individuelle Geschichte, was die Produktgruppen angeht, je nachdem wo was passt, wo was möglich ist, das ist auch abhängig davon was der macht bietet.“ [I 8, Pos. 47]

Diese Qualitätssicherung ist einerseits eine Garantie, andererseits birgt es zusätzliche Auflagen für regionale Anbieter und die kleinteilige Beschaffung im öffentlichen Bereich. Es tut sich ein Spannungsfeld auf:

„... wenn wir kleingliedrig beschaffen wollen, regional beschaffen wollen, dass wir da total an unsere Grenzen stoßen welche Zertifizierungen die Unternehmen oder Primärerzeuger wie auch immer haben. Oftmals keine und das ist, ein Zertifikat ist der einfachste Weg um ein Produkt zu vergleichen, weil ich habe eine Spezifikation, ein AMA-Zertifikat, ein Bio-Zertifikat ein Hakerl, da brauche ich nicht mehr viel prüfen, wenn ich halt zu einem Bauern gehe, der Direktvermarkter ist, da gibt es die meisten, die haben damit zu tun und sagen, ja wieso soll ich das Geld ausgeben, ich weiß was ich tue und das ist bei mir halt nicht drinnen dieser Zertifizierungsprozess. Das ist das Dilemma, wenn man direkt regional beschaffen will als öffentliche Stelle, die ausschreibungspflichtig ist.“ [I 8, Pos. 49]

#### **3.2.5.4. Zuschlagskriterien**

Die Angebote werden anhand der Zuschlagskriterien evaluiert. Zuschlagskriterien beziehen sich auf den jeweiligen Auftrag, das heißt sie sind leistungsbezogen. Die Zuschlagskriterien können auch als Teil der Leistungsbeschreibung in Form von Leistungskriterien formuliert werden (WKO, 2018, 38), indem eine bestimmte Mindest-Reaktionszeit für Reparaturen während der Wartungsdauer und maximale Emissions-

werte als Mindestanforderungen vorgeschrieben werden (I 5, Pos. 58-59). Dem mit Hilfe der Zuschlagskriterien ermittelten besten Angebot wird nach Mitteilung der Zuschlagsentscheidung und Stillhaltefrist der Zuschlag erteilt (WKO, 2018, 98).

Klien und Sinabell (2021a, 18) kam in seiner quantitativen Erhebung zum Ergebnis, dass das Preisgewicht, also der ökonomische Aspekt, deutlich abgenommen hat und wesentlich ist, das heißt ein Gewicht von 50% und mehr erhält. Weiters hat die Qualität an Gewicht gewonnen. Die Betrachtung der einzelnen Interviews verdeutlicht noch einmal die Relevanz des ökonomischen Aspekts versus Qualität. Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass der ökonomische Aspekt mit 40 bis zu 100 Prozent ins Gewicht fällt. Der Qualitätsaspekt nimmt laut Beschaffungsstellen einen Anteil von 20 bis 70 Prozent ein (siehe Tabelle 3). Nur eine Beschaffungsstelle spezifiziert „Bio vom Bestpreis“ (I 2, Pos. 91). Besonders auffällig ist, wie Tabelle 3 zeigt, dass jede der acht Beschaffungsstellen eine andere Wahl in der prozentuellen Wichtung der Zuschlagskriterien Preis und Qualität vorgenommen hat. Die Beschaffungsstätten in den Bundesländern unterscheiden sich in der Gewichtung der Zuschlagskriterien eindeutig in ihrem Antwortverhalten von jenen, die zentral für Österreich agieren.

**Tabelle 3: Gewichtung der Zuschlagskriterien Preis und Qualität**

Interviewte	Kriterium	
	Preis	Qualität
I 2 (Pos. 27)	40%	60%
I 3 (Pos. 91)	Bio vom Bestpreis	
I 5 (Pos. 31)	50%	50%
I 6 (Pos. 36)	60-70%	30-40%
I 1; I 7:	Keine oder 59-94%	Keine oder 6-41%
I 8 (Pos. 23)	30-100%	0-70%
I 11 (Pos. 33)	Best-Price Ausschreibung Es ist immer Minimum, Minimum. Qualität und Preis ist immer Minimum gleich bewertet.	

Anmerkung: :Es kommen in Abhängigkeit des Angebotsprinzips an der Produktgruppe verschiedene Gewichte zur Anwendung (Email vom 29. Juli 2021).

Diese Ergebnisse unterstreichen die historische Bedeutung des Preiskriteriums und zeigen den Handlungsbedarf im öffentlichen Bereich auf, wie folgt.

„Weil Qualität lange Zeit in den Hintergrund gerückt war. Es zählte ja jahrzehntelang nur der Preis im Endeffekt, und das ist das Bild, wo die öffentliche Beschaffung schon auch mit kämpft im Lebensmittelbereich. Wir müssen als öffentliche Hand tatsächlich ansetzen auch uns entsprechend zu positionieren.“  
[I 1, Pos. 45]

Da jede öffentliche Ausschreibung und jedes Vergabeverfahren nach dem allgemeinen Prinzip der Nachhaltigkeit oder Ökologie geprüft werden muss (I 9, Pos. 27, unterstreichen diese Ergebnisse auch die Relevanz der Qualität, insbesondere der Nachhaltigkeitskriterien.

„Also in jeden Vergabeverfahren, in jeder öffentlichen Ausschreibung muss nach diesem allgemeinen Prinzip die Nachhaltigkeit oder die Ökologie geprüft werden. Und die Stadt Wien tut das an Hand dieser ÖKÖ-Kauf Kriterien. Und wenn dies ÖKÖ-Kauf Kriterien nicht angewendet werden, beziehungsweise nicht angewendet werden können, dann haben diese Vergabereferenten in der Regel einen Vermerk im Vergabeakt durchzuführen. Und ich als Programmleiter bekomme in der Regel ein E-Mail, wo dann heißt, diese Beschaffung konnte oder wurde für das ÖKÖ-Kauf Kriterien so und so nicht angewendet und



dann eine Begründung. Es gibt hier schon ein Kommunikationssystem das, wie gesagt, interessanterweise wissen wir, dass ÖKÖ-Kauf Kriterien dann angewendet werden, wenn wir relativ viele dieser Abweichungen von diesem Kriterienkatalog bekommen.“ [I 9, Pos. 27]

Tabelle 3 gibt einen zusammenfassenden Überblick. Tabelle 4 zeigt am Beispiel der BBG, die Unterschiede der Gewichtung nach Themen auf.

**Tabelle 4: Bewertungsschema der BBG und ihre Gewichte nach Themen**

Thema	Bewertungsschema	Gewichtung
Back- und Konditorwaren	Bestangebotsprinzip	60% Preis / 40% Qualität
Bäckermehl	Bestangebotsprinzip	94% Preis / 6% Qualität
Dynamisches Beschaffungssystem (DBS) für Lebensmittel	Qualifiziertes Bestangebotsverfahren	Keine
Fleisch und Wurstwaren	Bestangebotsprinzip	80% Preis / 20% Qualität
Frischgeflügel	Qualifiziertes Bestangebotsverfahren	Keine
Molkerei- und Feinkostprodukte	Qualifiziertes Bestangebotsverfahren	Keine
Tiefkühlprodukte	Qualifiziertes Bestangebotsverfahren	Keine
Trockensuppen	Bestangebotsprinzip	59% Preis / 41% Qualität
Trockenwaren, Haltbarprodukte & Getränke	Bestangebotsprinzip	80% Preis / 20% Qualität

Quelle: Holly (2021).

### 3.2.6 Abrufung der Ware, Wareneingangsprüfung und Rechnungslegung

Die eigentliche Beschaffung, also die tatsächliche Bestellung der Lebensmittel, erfolgt örtlich von den Küchenchefs (z.B. im Krankenhaus, in der Kaserne), also durch diejenigen, die die Produkte, die in der Rahmenvereinbarung ausgeschrieben wurden, verarbeiten. Die Küchenchefs kontaktieren den Lieferanten, den zugeschlagenen Vertragspartner entweder über den online-Shop, telefonisch oder per Fax. Das heißt, es ist ein ganz normaler Bestellprozess, wie man ihn in der Privatwirtschaft auch kennt. Dieses Abrufen der Ware erfolgt täglich, 2 – 3 Mal pro Woche oder monatlich ab. Überall dort, wo es um Frischware (z.B. Brot und Gebäck, Frischgemüse) geht, wird im täglichen oder zweitägigen Rhythmus bestellt und angeliefert. Die Bestellung der Dauerware (z.B. Mehl, Zucker, Trockenwaren, Dosen, Haltbarprodukte) erfolgt in größeren Mengen und die Anlieferung erfolgt dementsprechend. (I 1, Pos. 26; I 6, Pos. 12; I 7, Pos. 9; I 11, Pos. 15).

Bei der Anlieferung wird überprüft, ob die Ware den beschriebenen und dokumentieren Qualitäten entspricht, Hygienemaßnahmen erfüllt sind und ob die Ware inkl. Verpackung in Ordnung ist. (I 3, Pos. 35; I 5, Pos. 84; I 7, Pos. 38) wie folgt.

„... wenn die Ware ankommt, dann kommt ja auch immer der Lieferschein mit. Es wird geprüft, natürlich einmal die Menge von der Ware, ist eigentlich das vom Volumen da was man bestellt hat, ist überhaupt das gekommen was man wollte, also jetzt nicht Äpfel statt Birnen. Und es werden schon auch noch gewisse zusätzliche Kriterien abgeprüft. Also auch wenn man jetzt in diese Richtung ein bissl nachhaltigere Beschaffung oder regionalere Beschaffung geht. Wenn man jetzt sagt, okay, ich habe eigentlich bestellt

Ware aus Österreich, weil, ich habe bei dem Lieferanten die Möglichkeit, dann wird schon auch überprüft, kommt diese Ware auch aus Österreich. Ist manchmal ein bissl schwierig, grad bei großen Einheiten, bei großen Gebinden, wo man dann nicht so ganz einfach das herausfinden kann, aber grundsätzlich erkennt man das dann schon auf der Verpackung oder auch am Lieferschein im besten Fall. Also ein Beispiel wäre z.B. in der Regionalküche in Graz haben wir vor einem Jahr oder so einmal gschaut, wie funktioniert das dort, und sind draufgekommen, dass auf dem Lieferschein selber leider nicht draufsteht, dass das Fleisch vom Betrieb aus Österreich kommt. Es ist zwar auf der Verpackung draufgestanden und es sind auch alle Nachweise da gewesen, das Problem aber war, dass es auf dem Lieferschein nicht draufgestanden ist. Wenn das natürlich nicht draufsteht, dann tut sich das Küchenpersonal natürlich auch schwerer, das nachzuvollziehen. Ja und dann natürlich diese ganzen Geschichten, Sichtproben, ist irgendwas verdorben, ist irgendwas angeschlagen, bei Dosen gibt's irgendwelche Bombagen oder sonst irgendwas. Und es gibt dann natürlich auch die Möglichkeit in unserem Warenwirtschaftsprogramm entsprechend eine Mängelrüge dann auszufüllen, zu sagen okay, bei diesem Lieferanten bei der Lieferung XY hat es den und den Mangel gegeben, und das wird dann auch weiter gemeldet. Wenn dann natürlich eine Häufung auftritt von solchen Mängelrügen bei einem Lieferanten, dann wird dem natürlich nachgegangen.“ [I 7, Pos. 38]

Im Falle, dass ein eindeutiger Mangel festgestellt wird, wird die Ware nicht übernommen, geht an den Lieferanten zurück und dieser muss eine Ersatzlieferung leisten. Mehrkosten werden dem Lieferanten vorgeschrieben. (I 7, Pos. 39). Wird kein Mangel festgestellt, kommt es im Nachgang zur Rechnungslegung mit sehr spezifischen Anforderungen.

„... da fordert die öffentliche Hand eben eine standardisierte elektronische Rechnung, die über das Unternehmen Serviceportal eingespeist wird, in quasi die Buchhaltung des Bundes.“ [I 1, Pos. 26]

### 3.2.7 Bäuerliche Produzent:innen in der öffentlichen Beschaffung

Wenn bäuerlichen Produzent:innen über öffentliche Ausschreibungen vermehrt Einzug in öffentliche Kantinen halten würden, würden mittags mehr Menschen regionale Lebensmittel essen. Jedoch ist dies bis jetzt ein Wunschgedanke. Die befragten Expert:innen betonen, dass die Lieferanten derzeit die Stellung zwischen bäuerlichen Produzent:innen und der öffentlichen Beschaffungsstelle einnehmen.

„Wenn, dann sind es eher z.B. Lieferanten, die wiederum Verträge mit den Bauern haben. Ein Bauer direkt, das ist ja auch das Schwierige, wir kennen ja alle das Problem in Anführungsstrichen, dass man elektronisch ausschreiben muss, und da ist es ziemlich schwierig, dass ein Bauer das selber, oder eine Bauerngemeinschaft das selber machen würde, weil das nicht sooo einfach ist, diese ganzen Systeme die es da gibt. Also da braucht man schon jemand der sich wirklich mit dem Thema befasst, das ist nicht so einfach. Und das verstehe ich, dass das bisher noch niemand gemacht hat.“ (I 11, Pos. 31)

„Es ist klar, dass der Küchenchef angehalten wird saisonale Ware zu verkochen, die Lieferung von wem, ob der Bauer ums Eck zum Zug kommt ist nicht garantiert, weil eben der Großhändler der Lebensmittelhändler unser Vertragspartner ist und in den seltensten Fällen ein Bauer der ums Eck von der Zentrale von mir aus seine Gurken zieht dann über den Großhändler dann auch die Gurken an die Zentrale dann liefert. Es ist eben ein zweistufiges System, viel zu wenige Bauern sind dann auch direkte Vertragspartner der ÖBB aufgrund der Mengen die ausgeschrieben werden. Wir sind da nicht in Kleinstlosen von sage ich einmal 100 kg Gurken, um bei dem Beispiel zu bleiben für einen Standort in Innsbruck, sondern wir haben halt Großhändler die üblicherweise im ganzen Bundesgebiet liefern können, wo die dann ihre Ware beziehen, ist dann bis zu einem gewissen Grad ein blinder Fleck.“ (I 6, Pos. 22)

Wenn bäuerliche Produzent:innen an einer Ausschreibung teilnehmen, müssen sie sich mit dem elektronischen Ausschreibungsverfahren befassen und auch in der Lage sein, in regelmäßigen Abständen gewisse Mengen an Lebensmitteln zu liefern. Die Mengenbedarfe sind in Direktvergaben oder im Rahmen des dynamischen Beschaffungssystems leichter zu bewerkstelligen. Es stellt sich die Frage, welche Mengen können bäuerliche Produzent:innen in einer Region produzieren.

„Das Problem ist, wie wir schon vorher eingangs gesagt haben, es ist immer eine Frage dessen, kann ich es produzieren. Wenn die Produzenten in Kärnten, und wir haben halt eine Landwirtschaft die nicht ausschaut wie das Marchfeld, sondern wir haben halt eine Talerlandschaft, und die Produktion schaut natürlich auch ganz anders aus. Wenn die sich nicht zusammenschließen, Genossenschaften bilden, Vermarktungsgemeinschaften bilden, dann können sie in dieser Größenordnung gar nicht anbieten. Dann gehen sie auch diese Verpflichtung gar nicht ein, weil der Einzelne gar nicht in der Lage ist das zu tun.“ (I 5, Pos. 109)

Um die Mengen im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens erfüllen zu können, sollten bäuerliche Produzent:innen über mögliche Kooperationen nachdenken. Ein Beispiel ist das bäuerliche Versorgungsnetzwerk Steiermark mit dem Ziel, Produzent:innen genossenschaftlich zu unterstützen und auch eine adäquate Logistik aufzubauen (siehe Unterkapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Durch Kooperationen kann auch der zunehmende Anteil an Convenience-Produkten durch die Umstellung auf das Kuchensystem Cook and Chill von bäuerlichen Produzent:innen erfüllt werden. Andererseits ist die digitale Hürde zu bewerkstelligen. Expert:innen führten einen Handlungsbedarf für Schulungen an, der bei den Landwirtschaftskammern liegt.

„... wir sind ja auch im regen Austausch mit der Landwirtschaftskammer, die immer gerne bei uns ist mit quasi auch Anbietern, und wir diskutieren darüber, wie quasi sozusagen grundsätzlich, weil die sind ja auch am Lernen, leider ist die Digitalisierung auch ein bisschen ein Problem muss ich ehrlich zugeben. Viele dieser Produzenten sind in der digitalen Welt noch nicht angekommen und im 2017er ubergangsgesetz, Bundesvergabegesetz sind wir im Oberschwellenbereich dazu verpflichtet digital auszuscheiden. Der kleine Anbieter tut sich da oft schwer, vielleicht diese digitalen Erfordernissen zu machen, obwohl es mittlerweile eh relativ simpel ist mit dieser digitalen Signatur, Burgerkarte, SMS, was es da auch alles gibt, um ein Angebot abzugeben, aber es ist schon passiert, dass dann der aus dem Stall gekommen ist, angerufen hat und gesagt hat, so jetzt täte ich ein Angebot abgeben, so 2 Minuten vorher. Da ging halt dann nicht mehr, weil es digital war. Und gerade das Thema haben wir auch oft, die Landwirtschaftskammer kommt da auch oft zu uns und diskutieren das mit den verschiedensten Produzenten, und sagen halt, naja, sie werden notwendigerweise ihre Mitglieder der Landwirtschaftskammer auch schulen müssen, es wird nichts nutzen. Es wird nicht mehr aufzuhalten sein, die Digitalisierung, d.h. wir werden wahrscheinlich nicht mehr in Papierform Ausschreibungen machen.“ (I 5, Pos. 117)

„Definitiv, definitiv. Definitiv brauchen die Unterstützung und Hilfe. Weil, zu 99 Prozent haben die Bauern nicht das Computer Know-How das auch umzusetzen.“ (I 11, Pos. 101)

„... Landwirtschaftskammer da vielleicht ein bisschen aktiver werden könnte in der Schulung der Produzenten, Produzentinnen im Hinblick auf Handhabung digitaler Ausschreibungen, oder eben diese Verbünde.“ (I 5, Pos. 130-131)

### 3.3 Relevanz der Nachhaltigkeit

Ein sorgsamer und verantwortungsvoller Umgang mit den Ressourcen und der Umwelt ist die Grundlage für eine Politik, die einer nachhaltigen Lebensmittelversorgung gegenwärtiger und kommender Generationen gerecht wird. Die Osterreichische Bundesregierung setzte hierzu auf verschiedenen Ebenen Akzente, vgl. Regierungsprogramm „Aus Verantwortung für Osterreich“ (Republik Osterreich, 2020). Der „naBe-Aktionsplan“ ist jenes Instrument, mit dem die öffentliche Hand Vorgaben für Nachhaltigkeit bei ihrer Beschaffung entsprechend umsetzen kann. Mit diesem soll die Krisenresilienz gestärkt werden, in dem einerseits ein Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz sowie zur Umsetzung der „Sustainable Development Goals“ (SDGs) der UNO zur nachhaltigen Entwicklung geleistet wird. Andererseits werden hiermit auch die Erreichung der nationalen Gesundheitsziele und eine Stärkung der regionalen Wertschöpfung unterstützt. Darüber hinaus ist die Förderung von Diversität und benachteiligten Personen ein Ziel einer

solchen Beschaffung (naBe-Plattform, 2021). Nachfolgend wird im Einzelnen die Umsetzung auf der ökologischen Ebene, aber auch dem Tierwohl, dem Sozialen, der Regionalität und Saisonalität ausgeführt.

### 3.3.1 Ökologisch

In einigen Bundesländern wurden Projekte und Initiativen zur nachhaltigen Beschaffung umgesetzt. In Wien wurde schon in Mitte der 1990er Jahre damit begonnen, einen Kriterienkatalog für nachhaltige Beschaffung zu erarbeiten.

„Also, Öko-Kauf ist ein sehr altes Programm und wir haben zwischen 1995 und 1997 das erste Klimaschutzprogramm der Stadt Wien geschrieben. Und da gab es drei Handlungsfelder, wenn man so will: Energie, Mobilität und das dritte hat geheißen Abfall und Beschaffung. ... Und das war damals wirklich Neuland. ... Ab 1998/99 war es dann als „ÖKÖ-Kauf“ unterwegs. Und wie gesagt, der Anknüpfungspunkt war damals das Klimaschutzprogramm. ... Damals gab es auch kein Bundesvergabegesetz, offenbar noch keine Rahmenrichtlinie auf Europäischen Ebene, sondern das war eigentlich Privatinitiative. Das war eine ökologische nachhaltige Beschaffung, ein strategisches Schlüsselement bei der Umsetzung der Nachhaltigkeit.“ (I 9, Pos. 6)

In der Steiermark läuft seit dem Jahr 2020 die Umsetzung des Projektes „GEMEINSAM G’SUND GENIESSEN“ unter dem Motto „Gesund leben regional essen“.

Die Verfügbarkeit von biologischen Produkten im Lebensmittel(einzel)handel steigt seit Jahren und auch die Nachfrage danach bei den Konsument:innen. Bei den Einkäufen österreichischer Haushalte lag der Bio-Anteil im ersten Halbjahr 2020 bei über 10%. Bei manchen Produktgruppen lag der Anteil auch deutlich darüber wie etwa bei Frischmilch (25%), Eiern (22%) oder Kartoffeln (18%) (FiBL, 2021). Im naBe wird das Ziel der schrittweisen Erhöhung des Mindestanteils an biologisch erzeugten Lebensmitteln von 25% im Jahr 2023 auf 30 % ab dem Jahr 2025 und 55 % im Jahr 2030 angeführt (naBe-Plattform, 2021; I 1, Pos 7). Für Akteur:innen der öffentlichen Beschaffung im strategischen Bereich tut sich oft das Spannungsfeld „bio“ versus „regional“ auf, vor allem, wenn es um die Verfügbarkeit geht.

„Und da stellt sich natürlich auch dann wieder die Frage, gibt es überhaupt so viel Bioprodukte in Österreich. Oder, ist es dann gescheiter, dass ich ein Bioprodukt aus Italien kauf als ein regionales Produkt aus Österreich, das nicht Bio ist. Und in diesem gesamten Spannungsfeld bewegen wir uns jetzt ein bisschen. Und da gibt es natürlich durchaus auch unterschiedliche Ansätze und unterschiedliche Sichtweisen. Wir versuchen bei uns im Ressort immer einen gewissen pragmatischen Weg zu gehen. Wenn es Bio gibt und es ist regional verfügbar ja, warum nicht, aber nur um des Bios willen dann Waren vielleicht aus anderen Regionen oder aus anderen Ländern zu beziehen. Da sagen wir, da ist es vernünftiger, doch auf die regionale Produktion zurückzugreifen, auch wenn sie nicht Bio ist.“ [I 7, Pos. 59]

„... das Problem mit der Bio[ware] ist halt immer noch größer, als wir eh schon haben mit dem Problem, habe ich in der Region überhaupt Versorger. Wenn ich da mit dem konventionellen Bereich schon Probleme habe, dann habe ich im biologischen Bereich doppelt Probleme. Das heißt, ich muss mit diesem Zielkonflikt biologische Lebensmittel und Regionalität leben. Weil, es kann aus Bayern ein biologisches Produkt das Beste sein, aber regional ist es nicht mehr. Wenn ich konventionelle Kartoffel aus M. haben könnte.“ [I 5, Pos. 125]

Die Verfügbarkeit „regionaler“ Biolebensmittel wird von vielen Befragten als Schwierigkeit bei der öffentlichen Beschaffung gesehen. Die Mengen an Lebensmitteln, die von den beschaffenden Stellen gebraucht werden, sind in Bioqualität oft regional nicht verfügbar. Darüber hinaus führen die oft mehrjährigen Laufzeiten sowie Vertragsarten wie Rahmenvereinbarungen kaum zu Offerten.

„In der Größenordnung Bioanteil für einen Krankenhausbedarf gibt es eigentlich ganz, ganz wenig. Den [Bioanteil] gibt es für den Endkonsumenten beim Spar, beim Hofer oder sonst irgendwo, aber im großen Bereich gibt es nichts.“ [I 5, Pos. 107]

„... da wir schon einen Vertrag haben über 4 Jahre, schöne lange Laufzeit, können nicht alle die Menge stemmen. Wir haben zum Beispiel, wenn wir noch einmal auf die Ausschreibung Fleisch zu sprechen kommen, wir haben dieselbe Menge auch in Bio ausgeschrieben, weil unsere Vorstellung auch in Richtung Bio gegangen ist, wenn wir ein Angebot für Bio erhalten. Wir haben keines bekommen. Wir hätten uns durchaus überlegt, eine komplette Charge auf Bio umzustellen. Bio-Kalbfleisch, oder Bio-Rindfleisch oder Bio-Schweinefleisch. Aber in dieser Menge die wir ausschreiben, oder ausgeschrieben haben, ist das nicht möglich. Und eine Vermischung ist auch nicht möglich.“ [I 2, Pos. 75]

Neben der Verfügbarkeit spielt der Preis der Bioware bei der öffentlichen Beschaffung eine bedeutende Rolle. Befragte argumentieren, dass sie durch den höheren Preis von biologischen Lebensmitteln an ihre finanziellen und rechtlichen Grenzen stoßen.

„Also, ich bin ja auch schon fast 30 Jahre beim Land tätig und wir haben auch schon vor vielen Jahren bio in öffentlichen Einrichtungen forciert. Da gab es ein Projekt und da ist man draufgekommen, es geht bis zu einem gewissen Grad und dann geht es nicht weiter. Da spielt natürlich immer auch das Geld eine Rolle. Wieviel steht zur Verfügung für den Einkauf, etc.“ [I 12, Pos. 38]

„Wir sind hergegangen und haben dann konventionell und bio ausgeschrieben. ... Mit dem Ergebnis, Obst und Gemüse fast nichts, es gibt nichts. Ganz anders schaut es bei Fleisch und Milchprodukten aus. Da haben wir das auch gemacht, weil wir natürlich auch immer Bio-Austria und dergleichen Initiativen bei uns hatten, und die Diskussion in dieser Regionalitätsgruppe auch dahin ging, dass man sagt, man muss den Markt schaffen, und dann wird das schon günstiger. ... Wir haben Fleisch, unsere Frischfleischpalette ausgeschrieben, in konventionell und in bio. Mit dem Ergebnis erstens, dass man wenig angeboten kriegt, und zweitens, dass es 70% teurer war. 70% bei dem Aufwand, den wir bei biologischem Fleisch haben, das ist mit dem Zweck und der Mittelverwendung nicht vorgegeben, dass ich speziell für biologisches Fleisch Geld ausgeben muss, dann darf ich es gar nicht. Weil ja die Mittelverwendung das normale konventionelle Fleisch auch zulässt.“ [I 5, Pos 107]

Andererseits wurde in einem Interview ein Beispiel vorgebracht, wo in einer Frischküche eines Wiener Spitals der Bioanteil – auch bei Fleisch – bereits ein sehr hohes Niveau erreicht hat. Es zeigt, dass es unter anderem davon abhängt, wie Personen das Qualitätskriterium „bio“ in ihrem Verantwortungsbereich umsetzen.

„... Krankenhaus Kaiser Franz-Josef-Spital jetzt Favoriten. Sie hat von Anfang an relativ hohe Bio-Quoten auch nicht nur, sage ich mal, bei Gemüse, Erdäpfeln oder Milchprodukte, sondern auch bei Fleisch. Sie hat jetzt auch, glaube ich, bei 50% Bio und hat einen relativ großen Anteil von Fleisch und tierischen Produkten in ihrer Küche bei sich rennen. Das heißt, das zeigt auch, dass es natürlich an Personen hängt, und wenn die Personen das als wichtig erachten, dann lässt sich das auch mit dem laufenden Budget machen und laufenden Budget muss man fairer Weise sagen werden heruntergebrochen. Dann haben wir Tagessätze von wahrscheinlich vier Euro. In der Größenordnung von vier Euro oder fünf Euro, in den Spitälern.“ [I 9, Pos. 23]

### 3.3.2 Tierwohl

Im Rahmen des naBe-Aktionsplanes werden den beschaffenden Stellen für die Einhaltung der Tierwohlstandards unterschiedliche Gütesiegel empfohlen (AMA-Gütesiegel, AMA-Biosiegel, AMA GENUSS REGION) (naBe-Plattform, 2021). Diese stellen ein Mindestset an Kriterien für Tierwohl dar.

„Wir haben jetzt einen Mindeststandard geschaffen über die AMA, nicht drunter gehen, das ist einmal so ein Mindestset an Kriterien, auch eben Richtung mehr Tierwohl gehen. Auch hier gibt es das AMA-Tierwohl zum Beispiel, oder auch andere Gütezeichen. Also, ich glaube, hier haben wir jetzt wirklich eine neue Basis geschaffen.“ [I 1, Pos. 42]

Um das Qualitätskriterium Tierwohl in öffentlichen Ausschreibungen im Bereich Oberschwelle ohne Diskriminierung integrieren zu können, sollten technischen Spezifikationen in der Leistungsbeschreibung erfolgen. Diese Festschreibung in den technischen Spezifikationen kann im Verfahren dann nicht durch einen sehr niedrigen Preis bei den Zuschlagskriterien ausgehebelt werden, sondern die technischen Spezifikationen müssen tatsächlich erfüllt werden.

„Die Leistungsbeschreibung mit den technischen Spezifikationen, also bei den Lebensmitteln sind das dann die Warenkörbe, die hier definiert werden, und hier kann man natürlich auch genauso verlangen eben AMA-Tierwohl bei Rindfleisch. Das kann ich in der technischen Spezifikation, das ist dann unstrittig. Wissen Sie, bei Zuschlagskriterien, wenn ich dafür 5% hergebe, kann man das durch einen sehr niedrigen Preis overrulen [wettmachen], dann habe ich nichts gewonnen. Wenn ich Tierwohl will, muss ich es technisch spezifizieren.“ [1, Pos. 49]

Im folgenden Beispiel einer Landes-Beschaffungsbehörde wird aufgezeigt, dass vom Anbieter im Rahmen der Beschaffung ein Konzept hinsichtlich Tierwohl verlangt wird.

„Das Thema [Tierwohl] war bei uns eigentlich immer schon verankert und wurde in den Ausschreibungen abgebildet. Dass wir zumindest die Information erhalten von dem Bieter, in Form eines Konzepts, dass er das darstellt und auch unterschreibt, wie er zu diesem Thema steht und von wo seine Ware kommt. Also, wo ist der Bauer, und wie lange, ich meine, dass die Tiere natürlich nicht eingeflogen werden können ist jedem auch klar, oder vor Ort irgendwo geschlachtet werden, dass irgendwo ein Transport stattfinden muss ist uns klar. Aber wir sind ein kleines Land, das heißt, wir haben nicht allzu viele Kilometer, und das hat sich dann auch bewahrheitet, dass da nicht mehr als 40 km gefahren wird.“ [2, Pos. 41]

Wie der Prozess der Ausarbeitung eines Kriterienkataloges für Tierwohl in einem Bundesland gestaltet wird, zeigt das Beispiel Positionspapier Lebensmitteleinkauf<sup>6</sup>.

„Wir haben jetzt noch gar nicht über Tierwohl gesprochen. Das ist überhaupt ein ganz eigenes Thema. Ich weiß nicht, wie sehr Sie das interessiert. Aber auch hier würde ich mal sagen, ein völlig eigenes Gebiet.“ [9, Pos. 37]

„Wir haben 2017 glaub ich, die erste Veranstaltung zu „Gutes Gewissen, guter Geschmack“ abgehalten. Die hat es dann jährlich gegeben, und dann 2019 haben wir den sogenannten runden Tisch Tierwohl einberufen. Der Runde Tisch „Tierwohl“, ist so quasi, eine Expertenkonferenz, die da jahrelang getagt hat. Wo alle Experten aus Wissenschaft, Produzenten, Interessensvertretung, Verwaltung und NGOs mitgewirkt haben. ... Und hier das ist das Parade-Beispiel einer inter- und transdisziplinären Zusammenarbeit natürlich der Führung der MA 22, mit der Idee Vermeidung von Tierleid und Erhöhung des Tierwohls. Da waren natürlich alle Interessensvertretungen, ... eine ganze Reihe von Arbeitsgemeinschaften zu Rindern, Schweinen und Geflügel. Es waren zwei Produzenten dabei ... H., mit dem gläsernen Schlachthof, und B. Es waren Vier Pfoten, eine Reihe anderer NGOS an diesem Prozess beteiligt. Und eben auch die Verwalter, die Großabnehmer, die internen Spitäler, das Kuratorium Wiener Pensionisten-Heime, Gemeinschaftsverpflegungen. Und so wurde mehr oder weniger dieses Dokument erstellt.“ [9, Pos. 39]

### 3.3.3 Sozial

Soziale Kriterien werden in den Ausschreibungen für Beschaffungen der öffentlichen Hand nur in einem geringen Ausmaß angewendet, wie aus den Expert:innen-Interviews hervorgeht. Dies hängt einerseits mit

---

<sup>6</sup> Die neun Prinzipien lauten: Lebensmittel aus biologischer Landwirtschaft, Regionalität, Saisonalität und Frische, Gentechnikfreiheit, Minimierung von Abfall, Reduktion tierischer Produkte, Tiergerechtigkeit, Hohe Sozialstandards in Produktion und Handel, Geringer Verarbeitungsgrad (Positionspapier „Nachhaltiger Einkauf von Lebensmitteln und Speisen durch die Stadt Wien“ (2016).

der Komplexität der Fragestellungen und dem Konfliktpotential aus unterschiedlichen politischen Interessen zusammen, wie folgendes Zitat darlegt.

„Da [bei den sozialen Kriterien] geht es einerseits um die Wiedereingliederung von Langzeitlosen, von Personen die in Karenz waren, damals halt sehr viele Frauen, es geht um Lehrlingsförderung, auch hoch politische Themen. ... Hier geht es wirklich ganz ganz viel um Themen, die auch in der parteipolitischen Landschaft unterschiedlich gesehen werden und immer quasi ein Streitthema auch waren.“ [I 9, Pos. 12]

In einem Interview wird ausgeführt, dass soziale Kriterien in der öffentlichen Beschaffung Anwendung finden.

„Im Punkt sozial, ethisch und sozial. Wir bewerten zum Beispiel die Anzahl der Lehrlinge in Prozent zum Gesamtanzahl der Mitarbeiter im Unternehmen. Und das Gleiche auch mit 50 plus MitarbeiterInnen.“ [I 11, S. 3]

Ein anderer Aspekt der Berücksichtigung des Themas Soziales in der öffentlichen Beschaffung wird im folgenden Zitat ausgeführt.

„... aufgrund dessen, dass wir immer größer werden und wachsen, wird ja auch, alle unsere Partner werden ja auch davon profitieren. ..., wenn wir jetzt eine Bonifikation kriegen, das wird in unsere Forschungsküche, unsere Lehrlinge und in soziale Projekte investiert.“ [I 11, Pos. 107]

### 3.3.4 Regionalität

Im naBe-Aktionsplan wird die Empfehlung ausgesprochen, dass die zu beschaffenden Lebensmittel möglichst zu 100 % aus der Region stammen sollen und dass das beschaffte Obst und Gemüse möglichst saisonal sein soll (naBe-Aktionsplan, 2021, 30). Die nachhaltige Beschaffung von Lebensmitteln und Verdienstdienstleistungen zielt laut naBe-Aktionsplan hierbei nicht nur auf die Reduzierung der negativen Umweltauswirkungen ab, sondern auch auf Aspekte wie Lebensmittelqualität, Tierwohl und Herkunft der Lebensmittel. Eine Studie, durchgeführt in 17 EU-Ländern, zeigt, dass für 64% (AT: 79%) der Befragten Regionalität bedeutet, dass das Produkt in ihrer Region hergestellt wurde, für 31% (AT: 20%), dass es in ihrem Land und für 5% (AT: 1%), dass es in einem europäischen Land hergestellt wurde (Charbonnier, 2019, 21).

In einer, während der Covid-19 Pandemie im Herbst 2019 und Fröhsommer 2020 durchgeführten, Konsument:innen-Befragung erhob Riefler (2020), dass 80% der befragten Konsument:innen heimische Lebensmittel importierten vorziehen. In einer Befragung von Spektra (2020) wurde gefragt, was Konsument:innen unter Regionalität verstehen. Für 54% der Befragten stammt ein regionales Lebensmittel aus ihrer Region / Wohnumgebung und für 21% wird das Produkt in Österreich angebaut. Beim Einkaufsverhalten wird von den Befragten bei auf Obst und Gemüse (79%), Fleisch und Wurst (71%), Eier (71%) sowie Käse und Milchprodukte (65%) besonders auf Regionalität geachtet. Es zeigt sich also, dass es bei österreichischen Konsument:innen eine Wertschätzung von regionalen Produkten gibt und dass im naBe-Aktionsplan die Beschaffung regionaler Lebensmittel dringend empfohlen wird.

Wie gestaltet sich jedoch die tatsächliche Umsetzung einer öffentlichen Beschaffung regionaler Lebensmittel? In den Antworten der Expert:innen werden die Schwierigkeiten benannt, die mit der Ausschreibung regionaler Produkte einhergehen und dass das Thema auch oft Ambivalenzen beinhaltet, die schwer aufgelöst werden können.

„Gleichzeitig eine große Herausforderung mit dem Vergaberecht in den EU-Binnenmarktrichtlinien was die Regionalität anbelangt, die man so natürlich nicht fordern darf. Es gibt es natürlich auch einen großen politischen Auftrag, hier in den Regionen die Wertschöpfung zu erzeugen und diesen Spagat gilt es ja



auch zu meistern. Und das ist auch der Grund warum die Bundesbeschaffung beauftragt wurde. Die Bundesbeschaffung setzt natürlich ganz stark auch auf das Vergaberecht Sicherheit. Es gibt eine Vielzahl von Möglichkeiten, hier auch vergaberechtskonform selbstverständlich, aber auch die Regionalität im Blick habend, hier vernünftige Lebensmitteleinkäufe umzusetzen.“ [1, Pos. 7]

„... inwieweit kann man Kriterien der Regionalität, der Saisonalität, der Nachhaltigkeit, CO<sub>2</sub>-Fussabdruck, hier in einen Vergabetext bekommen, ohne dass man wettbewerbsrechtlich Gefahr läuft, ohne dass es von ausländischen Anbietern unter Anführungszeichen, Einsprüche gibt. Es ist auch immer wieder die Frage aufgetaucht, was definiert man als regional ... man tut sich schwer indem man sagt, alles was aus Österreich ist, ist regional. Habe ich das irgendwo in dem Vergabetext stehen, kann ich mir ganz sicher sein, dass ein Anbieter aus Bayern das sofort beeinsprucht. Weil, das im Prinzip genau dem fairen Wettbewerb im europäischen Wirtschaftsraum widersprechen würde.“ [7, Pos. 21]

Nach Ansicht einer Expertin wird durch die Covid-19 Pandemie das Thema Regionalität transparenter und seriöser behandelt.

„Also, da ich glaube wirklich, dass Covid ein Katalysator war für diese Regionalität. Themen wie zum Beispiel Bio oder Tierwohl, das steht natürlich schon seit längerem auf der Liste. Also, ich bin überzeugt davon, dass Regionalität durch Corona beschleunigt worden ist, oder auch verstärkt ins Bewusstsein gerufen wurde. Diese Regionalität oder dieser Regionalitäts-Gedanke waren ja schon immer da. Vielleicht hat man zuvor diesen Begriff Regionalität zu sehr für Werbung und Marketing verwendet und hat das vielleicht auch ein bisschen ein anderes Licht gerückt, weil einfach alles Regionalität war und wenn der Gastwirt 3 Karotten regional eingekauft hat, dann hat er damit geworben. Und jetzt ist das, vielleicht auch durch diese Kriterien, ein bisschen transparenter geworden, das ist ein bisschen echter geworden diese Regionalität und auch ehrlicher.“ [12, Pos. 38]

Hinsichtlich der Abgrenzung der Reichweite der Regionalität von Lebensmitteln gibt es unterschiedliche Betrachtungsweisen. Im folgenden Zitat wird auch ein gewisser Pragmatismus in der Auslegung des Begriffes eingemahnt.

„Die Frau Bundesministerin sieht es bei ihrem Projekt ja so, dass sie sagt Regionalität ist Österreich. Wir in der Steiermark sagen, Regionalität ist Steiermark, wobei ich sagen muss, wenn an der Grenze zum Beispiel wer beliefert wird, dann muss man auch über den Tellerrand hinausschauen, also, man muss das alles auch mit Augenmaß betrachten.“ [12, Pos. 34]

Oft besteht eine Ambivalenz von „Bio“ und „Regionalität“ im öffentlichen Beschaffungswesen oder die beiden Qualitätskriterien stehen miteinander im Wettstreit.

„Wir haben das heute wieder hoch und runter diskutiert im Workshop z.B., Regionalität und Bio, wie bringt man das unter einen Hut, und man landet schnell in der Vergabediskussion, ... Aber das ist sehr eng beieinander, man kann es aber auch durchaus differenziert betrachten. Also, die Frage ist, was wollen wir. Ich glaube, das müssen wir beantworten, was wollen wir umsetzen für den Lebensmitteleinkauf, und dann muss man sich in weiterer Folge, oder im besten Fall schon parallel, so wie wir es jetzt im Forum machen, Gedanken darüber machen, wie kann man das Vergaberecht konform umsetzen.“ [1, Pos. 52]

Die Regionalität von Lebensmitteln hat, nach Ansicht eines Experten, in der Wahrnehmung Bioqualität im Rahmen der öffentlichen Beschaffung bereits abgelöst.

„Das ist natürlich eine politische Frage. So quasi „regional“, das ist das „neue Bio“. Unabhängig davon, was damit geschafft wird. Es geht halt hauptsächlich darum, regionale Wertschöpfung zu schaffen.“ [9, Pos. 25]

Im folgenden Zitat wird zum Ausdruck gebracht, dass es immer wichtig ist, dass bei der Gemeinschaftsverpflegung wie etwa in Kindergärten und Schulen, die durch externe Dienstleister passiert, darauf geachtet wird, dass regionale Lebensmittel verwendet werden.



„Das muss man bei Gemeinschaftsverpflegung so sehen. Und wir haben ja noch einen Dritten Bereich, im Lebensmittelbereich, der nicht zu unterschätzen ist, der muss sich ein bisschen aufteilen, mit 40.000 Menüs pro Tag, das sind die Kindergärten und Schulen. Dort haben wir im wesentlichen Caterer am Werk. Und die, auch der regionale Anteil ist ja doch immer wieder Gegenstand politischer Anfragen. Die letzte Anfrage aus dem Frühjahr wurde mit 80% regionaler Ware, beantwortet.“ [I 9, Pos. 25]

Aber auch im Zuge der operationellen öffentlichen Beschaffung soll Verständnis für den Abruf von regionalen Lebensmitteln etwa bei Küchenchefs verstärkt werden.

„Also, ich halte es für grundsätzlich denkbar, eine Regionalität und eine Saisonalität zu fördern, wenn man das mit den Großhändlern, die ja unsere Vertragspartner sind, immer mehr und mehr in den Fokus rückt und das tun wir auch, indem wir sagen, das ist uns wichtig. Wir besuchen die Betriebe, wenn es dann wieder möglich ist, es wird dann auch über die Besteller, sprich Küchenchefs geschaut. Bestellen von regionalen, saisonalen Produkten, das ist natürlich im Vertraglich-Möglichen, aber es ist auch im täglichen Bestellen möglich, dass diese Waren bestellt werden.“ [I 6, Pos. 53]

Eine große Rolle bei öffentlichen Beschaffungsvorgängen von Lebensmitteln spielt die Großküchen-Infrastruktur. Je näher das System an der „Frischküche“ ist, desto mehr werden frische Lebensmittel gebraucht und dadurch steigen die Chancen für den Kauf regional produzierter Produkte wie das folgende Beispiel zeigt.

„Je näher wir an einer Frischküche dran sind, desto mehr brauchen wir frische Lebensmittel, desto höher ist die Chance, quasi, das regionale österreichische Lebensmittel verarbeitet werden.“ [I 9, Pos. 25]

### 3.3.5 Saisonalität

In Hinblick auf die Saisonalität von Lebensmitteln im Rahmen der öffentlichen Beschaffung wird in vielen Interviews ausgeführt, dass dies ein sehr wichtiges Qualitätskriterium ist. Dies kann einerseits durch die Gestaltung der Speisepläne in der Gemeinschaftsverpflegung gesteuert werden, andererseits kommt es jedoch auf die Kücheninfrastruktur und das Konzept der Küche – Frischküche, Cook and Chill, etc. – an.

„Die politischen Vorzeichen glaube ich, sind jetzt allgemein so gestellt, dass man sagt, es soll die Nachhaltigkeit mehr berücksichtigt sein, es soll regional und auch saisonal, man soll wieder in die Richtung gehen, man macht den Speiseplan, oder stimmt den Speiseplan daraufhin ab, was bietet die Saison derzeit“ [I 7, Pos. 56]

„Wobei natürlich der Anspruch schon der sein muss, dass man möglichst versucht saisonaler aufzutreten, saisonaler einzukaufen. Aber die große Herausforderung ist ja dann weniger in der Beschaffung selbst, sondern in der Aufgabenkomplexität für die Küchen, die dann einfach schlicht überfordert sind, weil die immer mehr Richtung Convenience Food gerückt sind, immer mehr Personal auch abgebaut haben, dort einfach tatsächlich auch teilweise nur noch Leute irgendwelche Sackln aufreißen müssen um Essen aufzuwärmen.“ [I 1, Pos. 59]

Es kommt in vielen Fällen auch darauf an, dass im operativen Bereich von den Küchenchefs die saisonale Ware auch abgerufen wird.

„Also wir nennen das Rahmenvertrag. Es ist ein Rahmenvertrag im Großen und Ganzen Jahresmengen die eben statistisch erhoben werden und dann eben auf Einzelartikel heruntergebrochen werden, die am Ende des Tages dem Küchenleiter und der Einkaufsabteilung des Fachbereichs die Möglichkeiten geben im Rahmen der angebotenen Waren, die dann eben saisonal angeboten werden, auszuwählen.“ [I 6, Pos. 22]

„... obstmäßig, zum Beispiel haben wir jetzt für die Himbeeren einen kurzen Weg gefunden. Frische Himbeeren, frische Heidelbeeren, das ist alles im Umkreis von 10 bis 15 km. Erdbeeren, also alles, was man

jetzt so im Sommer an Obst oder Beerenmäßiges kriegt, habe ich alles in der Umgebung. Da sind kurze Anfahrtswege ..." [I 3, Pos. 75]

### 3.4 Beispiele für relevante Initiativen betreffend die nachhaltige Beschaffung

#### 3.4.1 naBe - Aktionsplan für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung

Der Aktionsplan für nachhaltige öffentliche Beschaffung (naBe-Aktionsplan) wurde im Jahr 2010 erstmals verabschiedet. Ab Juli 2021 kommt die überarbeitete Version des naBe-Aktionsplanes zur Anwendung (naBe Aktionsplan, 2021). Mit dessen Aktualisierung sollen nicht nur Umwelt- und Klimaschutz forciert werden, sondern ein Beitrag zur Erreichung der nationalen Gesundheitsziele und eine Stärkung der regionalen Wertschöpfung erreicht werden (Ministerratsvortrag 65/14). Die Kriterien des naBe-Aktionsplanes sind bei öffentlichen Beschaffungsvorgängen der Bundesministerien, ihrer nachgeordneten Dienststellen und bestimmter öffentlicher Auftraggeber verbindlich einzuhalten.

„... NaBe steht für Nachhaltige Beschaffung. Sie haben es jetzt vielleicht mitverfolgt, am 23. Juni [2021] ging ja endlich der Ministerratsvortrag für den naBe-Aktionsplan [durch], worin sich ja auch Lebensmittelkriterien wiederfinden. Diese Kriterien wurden mit 1. Juli [2021] für alle Bundeseinrichtungen verbindlich gesetzt und auch per Eigentümerweisung für die Bundesbeschaffung. ... Das gilt schon seit 2010. Da gab es den 1. Ministerratsvortrag zu naBe-Kriterien, zum naBe-Aktionsplan und die wurden jetzt endlich revitalisiert nach 10 Jahren. Wie sie sich vorstellen können, war es höchst an der Zeit. Es gab aber sehr intensive Verhandlungen. ... Da sind einige Steakholder am Tisch gesessen, Wirtschaftskammer, auch gerade bei Lebensmitteln jetzt am Schluss sehr intensiv die Landwirtschaftskammer, selbstverständlich auch das BMLRT, BMK und NGO's.“ [I 1, Pos. 4]

Des Weiteren werden für die Ämter der Landesregierungen, Städte und Gemeinden die Empfehlung ausgesprochen, dass die aktualisierten Kriterien auch bei Beschaffungen für ihre Bereiche berücksichtigt werden sollen. Mit der Anwendung des „naBe-Aktionsplans“ können öffentliche Auftraggeber nicht nur einen Beitrag zur klimaneutralen Verwaltung, sondern auch zur Umsetzung der „Sustainable Development Goals“ (SDGs) der UNO zur nachhaltigen Entwicklung leisten. Zentrales Ziel des naBe-Aktionsplanes ist, dass die nachhaltige Beschaffung Standard wird und ein Paradigmenwechsel zum Qualitätssicherungsprinzip vollzogen wird, indem alle drei Säulen der Nachhaltigkeit ausgewogen umgesetzt werden (Ministerratsvortrag 65/14, 5).

Die Kenntnis über den naBe-Aktionsplan variiert bei den Befragten aus den Bundesländern. Manche verfolgen die Aktivitäten, manchen ist der naBe-Aktionsplan jedoch nicht bekannt.

„Ich habe mir die Kriterien durchgelesen und es ist meines Erachtens nicht wirklich was Neues drinnen. Nichts was wir nicht schon andiskutiert und in Verwendung hätten, wenn es zulässig ist. Weil, diese einzelnen Produkte, es sind ja nicht so viele Produkte drinnen im NaBe-Aktionsplan, und da wäre mir jetzt nichts untergekommen, was irgendwie neu ist.“ [I 5, Pos. 117]

„Ich habe davon gehört, von der nachhaltigen Beschaffung, aber ich denke, wie vorher schon gesagt, dadurch, dass wir jetzt eher ein kleines [Bundes]Land sind und kurze Wege haben in diesem Bereich [Lebensmittel], ist das nachhaltig.“ [I 2, Pos. 47]

„Nein, da habe ich genau noch nichts gehört, wir sind gerade bei so einer Maßnahmenliste, wir haben jetzt da so ein Programm im Land, aber ich weiß da nichts Genaues, aber so nachhaltige Beschaffung mit so einem Maßnahmenkatalog habe ich jetzt noch nicht.“ [I 3, Pos. 47]

Von einem Befragten aus einem Bundesland wurde die Vernetzung mit der naBa-Plattform und mit der Initiative „Österreich ist regional“ als sehr gut bezeichnet. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass

die Dienststelle beim Thema nachhaltige Lebensmittelbeschaffung auch international vernetzt ist, wie die Teilnahme an einem zukünftigen einschlägigen Horizon2020-Projekt zeigt.

„Wir sind da keine Insel und wir stehen natürlich ständig im Kontakt mit den Leuten, vom naBe-Aktionsplan. ... Und wir sind auch ganz eng im Kontakt mit Initiativen wie „[Forum] Österreich isst regional“, aber auch in der Kulinarik. Wir sind ganz gut vernetzt, und wir sind auch International ganz gut vernetzt. Im Jänner [2022] beginnt ein Horizon Projekt das sich „School Food for Change“ nennt. Hier geht es um die Ernährungswende bei Kindergärten und Schulen, wo auch drei Ideen [ansetzen]: eine Beschaffungs-idee, das zweite ist ein sogenannter „whole School approach“ und die dritte Idee ist quasi Aus- und Weiterbildung von Köchen und Köchinnen.“ [1 9, Pos. 39]

### 3.4.2 Forum Österreich isst regional

Um den Diskurs und die operative Umsetzung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung von Lebensmitteln voranzubringen, wurde aus den Mitteln des BMLRT bei der BBG im Jahr 2020 die Servicestelle „Forum Österreich isst regional“<sup>7</sup> eingerichtet.

„Warum, weil es an der Zeit war, und dafür haben wir eben das entsprechende Konzept erarbeitet. Weil es an der Zeit war, eine Servicestelle einzurichten, die für Bund und Länder agiert, um die hochambitionierten Zielsetzungen auch aus dem Regierungsprogramm mehr zu unterstützen. Nämlich, sie kennen ja sicher die 100% regionale, saisonale Beschaffung bis 2030. Darüber hinaus hohe Bioquoten, 2025 30% und dann bis 2030 55%. Da gilt es natürlich, einen gemeinsamen Kraftakt zu setzen.“ [1 1, Pos. 7]

Das „Forum Österreich isst regional“ stellt eine koordinierende Plattform dar für VertreterInnen aus den Bundes- und Landesverwaltungen, für PolitikerInnen und wichtige Stakeholder, darunter auch der Lebensmitteleinzelhandel, der stark auf die Thematik Regionalität in seinen Verkaufsstrategien setzt, die Interessensvertretungen und NGOs. Es wurden zahlreiche Arbeitspakete geschnürt, welche die Umsetzung des naBe-Aktionsplans vorantreiben sollen.

„Tatsächlich soll ja die öffentliche Hand mit bestem Beispiel vorangehen. Also, wir können ja auch nichts verlangen, so der Tenor aus den Ressorts, was wir nicht selber auch einhalten. Deswegen ist es so wichtig, hier dran zu bleiben am Thema. Und das hat sich seit dem letzten Frühjahr [2020, Ausbruch Covid-19 Pandemie] sicher intensiviert, und das hat es sicher erleichtert, hier diesen Schulterschluss zwischen Bund und den Bundesländern so schnell herzustellen, weil, das ist keine Selbstverständlichkeit.“ [1 1, Pos. 21]

„Dieses Forum Österreich isst regional, spannt jetzt doch verschiedenste Organisationen zusammen, da gibt es einen regen Informationsgedankenaustausch und natürlich werden auch entsprechende Konzepte für die Zukunft entwickelt und hier kommen aus unterschiedlichsten Bereichen Organisationen zusammen, die halt alle gemeinsam versuchen hier in diese Richtung Nachhaltigkeit, Regionalität, Saisonalität, hier die Dinge voranzutreiben.“ [1 7, Pos. 66]

Beim Forum „Österreich ist regional“ wurden verschiedene Arbeitskreise eingerichtet, die spezifische Themen bearbeiten. Mit Unterstützung der LARK werden auch Veranstaltungen in Regionen ausgerichtet, unter anderem, um vor Ort Good Practice Beispiele kennen zu lernen.

„Der Auftraggeber für das „Forum Österreich isst regional“ beziehungsweise der Financier ist das BMLRT. Aber, und jetzt wird es spannend, seit 1.1.2021 auf jeden Fall einmal auf 2 Jahre auch mit allen 9 Bundesländern. In der LARK, der Landesagrarreferentenkonferenz, im Juni 2020, damals unter dem Vorsitz von Herrn Landesrat Hiegelsberger, wurde beschlossen, dass alle 9 Bundesländer mitgehen. ... Und das Forum Österreich isst regional geht noch darüber hinaus und hat eine Vielzahl von Arbeitspaketen

---

<sup>7</sup> [https://www.nabe.gv.at/wp-content/uploads/2021/02/InfoFolder\\_ForumOesterreichisstregional.pdf](https://www.nabe.gv.at/wp-content/uploads/2021/02/InfoFolder_ForumOesterreichisstregional.pdf)

hier vorbereitet und sind bereits in der Umsetzung. ... Herr M. kommt gerade aus einer [Sitzung], nämlich aus einer zur nachhaltigen Menüplanung. Klimateller war heute auch wieder das Thema, was das BMK wiederum sehr interessiert, weil das auch in den naBe-Kriterien verankert ist.“ [1, Pos. 7]

Durch die Veranstaltungen in den Regionen werden wichtige Zielgruppen wie Einkaufsverantwortliche und Küchenleiter:innen für die öffentliche Beschaffung leichter erreicht. Bei diesen regionalen Veranstaltungen wird über Verfahrensarten informiert, auch zu Pilotprojekten der regionalen Beschaffung und es werden, wie im folgenden Zitat berichtet, auch landwirtschaftliche Produzent:innen besucht.

„Was wir eben da auch anbieten sind entsprechende Formate, also Veranstaltungen die dann eben sehr gerne wahrgenommen werden. Z.B. haben wir diesen Donnerstag in der Steiermark einen großen Impulstag, auch mit Exkursionen, wo wir wirklich hinaus wollen zu den Primärerzeugern, um den Küchenleitern eben auch diesen Dialog zu ermöglichen, wo wir auch aufzeigen, welche Verfahrensarten bieten sich an. ... Wir haben auch eine hohe politische Wahrnehmung aktuell, was uns sehr freut. Der Herr Landesrat Seitinger aus der Steiermark wird diesen, es ist schon fast ein Fachtag von der Größe her, eröffnen. ... Die Awareness ist ganz stark. ... Es freut uns auch, dass wir die richtigen Adressaten hier erreichen konnten, weil es kommen viele, viele Einkaufsverantwortliche und Küchenleiter, Küchenleiterinnen, die sich dann auch, wirklich auch natürlich zu Recht erwarten praktische Tipps, Umsetzungsmöglichkeiten, wie kriegt man mehr Regionalität in die Köpfe und Töpfe.“ [1, Pos. 14]

Auf die Frage nach den Auswirkungen der Covid-19 Pandemie auf die Lebensmittelbeschaffung wird von Befragten die Einschätzung abgegeben, dass diese Krise die öffentliche Beschaffung nicht in so hohem Maße, etwas in Hinblick auf Lieferengpässe, betroffen hat. Allerdings wurde nach Einschätzung eines Befragten den Bürger:innen durch die Covid-19 Pandemie die Bedeutung einer regionalen Lebensmittelversorgung stärker bewusst.

„Ich glaube, dass das Thema politisch dadurch noch ein bissl heißer geworden ist, durch die Corona-Situation hinsichtlich Regionalität, regionaler Resilienz, grundsätzlich Systemresilienz was eine Grundversorgung der Bevölkerung angeht. Aber es hat uns, ich meine, wir haben ja das Thema eigentlich schon vor Corona ins Rollen gebracht 2019. Entsprechend würde ich sagen, hat das nicht viel verändert. ... Also für unsere Thematik glaube ich, hat es nicht viel gebracht. Was den Privatkonsumenten angeht sicher. Da wurde ein bisschen in die Richtung propagiert und wenn man den Zahlen glauben mag, hat auch die Direktvermarktung der bäuerlichen Betriebe in Österreich zugenommen, an Privathaushalte. Das merken wir jetzt im öffentlichen Bereich nicht unbedingt.“ [1, Pos. 22]

Diese Einschätzung, dass sich Konsument:innen im Zuge der Covid-19 Pandemie mehr Gedanken über die Herkunft und Produktion der Lebensmittel gemacht haben und ihr Einkaufsverhalten reflektieren, wird auch in Befragungen angeführt (Spektra, 2020; Riefler, 2020). So empfinden zu 91% der Befragten die Landwirtschaft als systemrelevant, 85% halten heimische Lebensmittel in Krisenzeiten für besser verfügbar und 80% ziehen heimische Lebensmittel importierten vor (Riefler 2020). Die Regionalität von Lebensmitteln wird von den Befragten zu 38% auf den Bezirk bezogen, zu 28% auf das Bundesland und zu 31% auf Österreich. Rund 25% der Befragten haben angegeben, dass gesunde Ernährung jetzt wichtiger geworden ist und dass sie mehr regionale Produkte kaufen. Dabei wird zu 17% auch stärker auf die Saisonalität der Produkte geachtet. Allerdings geben auch 55% an, dass sich während der Covid-19 Pandemie bei ihrem Einkaufsverhalten nichts geändert hat (Spektra 2020).

Die Umsetzung des naBe-Aktionsplanes und die Koordinierung des „Forum Österreich isst regional“ erfolgt durch in Personalunion in der BBG, wodurch sich bedeutende Synergieeffekte ergeben. Das Zusammenführen und Bündeln von Wissen, das auf vielen räumlichen und institutionellen Ebenen bereits vorhanden ist, sowie die Ermöglichung von Kommunikation und Austausch, ist eine ihrer zentralen Aufgaben.

Da sieht man diesen Stellenwert den es auch für das BMLRT hat, die haben das dort hineinreklamiert gemeinsam mit der NaBe-Plattform, die ich ja beide hier leiten darf. Wir sind hier ja fusioniert sozusagen, und das ergibt auch natürlich sehr gute Synergieeffekte“ [1, Pos. 71]

„Da sind wir aber sicher noch am Anfang, darum eben auch das Forum und sein Serviceauftrag, sein Wissenstransferauftrag hinein, nicht nur in die Bundeseinrichtungen, sondern auch in Länder, Gemeinden und ausgegliederte Unternehmen wie gerade auch die Kliniken. Die sind ja besonders spannend. Wo sich natürlich auch schon sehr viel tut. Es ist eine unserer Aufgaben natürlich auch Wissen zu bündeln.“ [1, Pos. 7]

„Das Forum ist als Definition wirklich im klassischen Sinne eines Forums. D.h., Leute kommen zusammen und tauschen sich aus. Das ist wirklich die Grundidee“ ... wir hosten, wir facilitaten Veranstaltungen, schaffen Strukturen in denen Austausch gut funktionieren kann.“ [1, Pos. 11]

Eine weitere zentrale Aufgabe dieser koordinierenden Stelle ist es, das politische Ziel einer nachhaltigen, unter stärkerer Berücksichtigung der Regionalität der Lebensmittel, in die operative Umsetzung zu bringen und im Austausch mit allen Beteiligten Wege dafür zu finden. Dies umfasst die Verständigung über Begriffsdefinitionen bis hin zu Empfehlungen für Menüplanungen, die auf Regionalität und auf das Klima Rücksicht nehmen, wie folgendes Zitat belegt.

"Man ist am Anfang natürlich oft mit der Frage konfrontiert, gewisse Definitionen zu erarbeiten, für viele Punkte. Also das Thema, wie definiert man Regionalität, was ist Herkunft, welche Qualitätskriterien wollen wir ansetzen, oder was bedeutet das politische Ziel umgesetzt in die operative Praxis. Das ist jetzt mal allgemein gesprochen. Das ist natürlich auch ein Großteil unserer Arbeit. Was ist die Basis dafür, dass wir uns auf einen gemeinsamen Wissensstand oder auf ein gemeinsames Ziel, was konkret und messbar ist, auch verständigen können. ... Und dann in weiterer Folge, oder dann immer auch gleich mitgedacht, ist natürlich die operative Umsetzung. Wir haben gerade ... über die regionale Menüplanung und über den Klimateller diskutiert.“ [1, Pos. 13]

Der zentrale Punkt ist hierbei, dass sich dieses „Mehr an Regionalität“ in der öffentlichen Lebensmittelbeschaffung in der operativen Umsetzung im Rahmen der EU-weiten und nationalen Vergaberichtlinien bewegen muss, das sich als eher schwierige Aufgabe darstellt.

"Das versuchen wir ja jetzt über diese Plattform, aber auch intern hier solche Kriterien zu entwickeln, wie wir das möglichst gut berücksichtigen können, ohne dass wir, ohne dass wir vergabetechnisch Gefahr laufen aufgrund Diskriminierung oder unterschiedlicher Behandlung der Lieferanten hier Gefahr laufen, dass also Ausschreibungen aufgehoben werden. Aber das gestaltet sich nicht ganz so einfach. Also da gibt es noch kein Patentrezept, sagen wir es einmal so.“ [1, Pos. 70]

Die Neuausrichtung der öffentlichen Lebensmittelbeschaffung benötigt neben dem gebündelten Know-how und der koordinierenden Stelle auch einen angemessenen Zeithorizont, um dieses Anliegen gemäß dem naBe-Aktionplan umzusetzen. Adäquate personelle, finanzielle sowie zeitliche Ressourcen sind hierfür notwendig und die große Zahl an involvierten Akteur:innen und Adressat:innen in Bund, Länder und Gemeinden zeugt von Handlungsbedarf und der Notwendigkeit einer fachlichen Begleitung dieser Prozesse.

„Und Potential ist sicher noch einiges da. Wir machen uns gerade auf den Weg, und das Ziel ist durchaus ein Höheres. Dann muss man sicher auch, oder kann man darüber nachdenken, ob man diesem Prozess nicht auch ein bisschen mehr Ressourcen zur Verfügung stellt. Also, wenn man sagt, man möchte in allen, keine Ahnung, 2000 öffentlichen Küchen die es gibt jetzt mal getippt, keine Ahnung, möchte man einfach in der Vielzahl, die sich irgendwie bewegen müssen, die was verändern müssen, und sehr individuelle Ausgangssituationen haben, wenn man die begleiten möchte und wirklich sagen möchte, dass ist ein Ziel, das wollen wir haben, wir wollen das umsetzen, dann muss man sicher auch mal mit Ressourcenerweiterungen in den nächsten Jahren nachdenken. ... Ich sag mal so, wir haben politischen Rückenwind. Dadurch, dass wir verschiedene Ministerien auch in unseren Arbeitsgruppen vereinen und ihnen die Möglichkeit bieten sich gegenseitig die Hand zu reichen, also wenn ich das Bild mal benutzen darf, dann glaube ich, haben wir gute Chancen da tatsächlich auch neue Fundamente zu gießen und nicht nur auf altbestehendem aufzubauen.“ [1, Pos. 72]

### 3.4.3 GUT ZU WISSEN

Die Landwirtschaftskammer Österreich hat die Initiative „GUT ZU WISSEN“ gestartet, um für Konsument:innen die Transparenz hinsichtlich der Herkunft von Lebensmitteln in der Gemeinschaftsverpflegung zu erhöhen. Die Teilnahme der Betriebe, mittlerweile sind es 362 Betriebe, die 22,7 Mio. Essensportionen jährlich ausgeben (Stand 8.11.2021), die sich freiwillig dazu verpflichten, die Herkunft und Haltungsform bei Fleisch, Eiern und Eiprodukten sowie bei Milch und Milchprodukten in der Gemeinschaftsverpflegung auszuweisen (<https://www.gutzuwissen.co.at/>). Die österreichweit teilnehmenden Betriebe sind Krankenhäuser, landwirtschaftliche Fach-/Schulen, Gesundheitszentren, Pflegeeinrichtungen, Catering Firmen, Mensen, Kindergärten, Schulen, karitative Einrichtungen, etc. Die Anliegen dieser Initiative wurden auch in das Regierungsprogramm 2020/24 aufgenommen.

"Aufgrund dessen, dass es diese Initiative gibt und die LKÖ da auch Vorreiter ist, was die transparente Herkunftskennzeichnung in Gemeinschaftsverpflegung anbelangt, ist es auch so, dass wir auch im Regierungsprogramm 2020/24 verankert sind. Nämlich die verpflichtende Herkunftsbezeichnung für die drei Produktkategorien drei Produktkategorien, Fleisch, Milch, Milchprodukte, Eier und Eiprodukte" [I 4, Pos. 12]

Die Auswirkungen dieser Initiative, die Transparenz der Herkunft der Lebensmittel in der Gemeinschaftsverpflegung zu erhöhen, zeigen sich auch merklich darin, dass der Druck auf die Zulieferer der Betriebe steigt, einen höheren Anteil an österreichischen Produkten auf ihren Angebotslisten zu führen.

"Also wichtig ist eben auch noch zu sagen, dass eben der Punkt, dadurch, dass die Betriebe ja auch mitmachen, die Gemeinschaftsverpflegungseinrichtungen, der Druck auf die Zulieferer auch da ist, mehr österreichische Produkte auf ihren Listen zu haben. Das ist wieder, wo die Beschaffung sagt, wenn es eine Ausschreibung gibt, es gibt jetzt auch die Kriterien, die zu erfüllen sind, wie z.B. „Gut zu wissen“, das haben wir in der NaBe hier drinnen und das wird auch mitgeführt und das sind diese Meilensteine sage ich, die dazu führen, dass die Initiative „Gut zu wissen“ auch etwas in der Beschaffung bringt." [I 4, Pos. 89]

Die Teilnahme der Betriebe bei der Initiative „GUT ZU WISSEN“ erfolgt freiwillig und bei der Herkunftsbezeichnung von Fleisch, Eiern und Eiprodukten sowie Milch/-produkten wird nicht auf Kriterien des Tierwohls oder der Nachhaltigkeit eingegangen.

„Die [Betriebe] machen das freiwillig. Das ist ja nicht irgendeine Verpflichtung. Alle diese vielen Betriebe, mitmachen und auch die großen, ob das jetzt Kulinarie oder Contento ist, die machen ja auch Ausschreibungen. ... Und die stehen dahinter und die wollen die Herkunftskennzeichnung. Noch einmal: Der Punkt ist, bei der Initiative, es geht um die Transparenz der Herkunftskennzeichnung, durchgängige transparente Herkunftskennzeichnung bei diesen drei Bereichen [Fleisch, Eier, Milch]. Es steht nicht das Tierwohl im Vordergrund, es steht nicht die Nachhaltigkeit im Vordergrund. Die Nachhaltigkeit steht insofern schon im Vordergrund, weil natürlich die regionalen Produkte damit ja auch die Nachfrage steigt. Das ist ja das, was im Hintergrund natürlich mitspielt. Daher ist das natürlich durch die Initiative ja auch gegeben, dass da mehr österreichische Produkte, grade in der Gemeinschaftsverpflegung, gerade wo es auch um Kosten geht, vermehrt auf den Speiseplan kommen.“ [I 4, Pos. 36]

Die Wirkungen der Initiative „GUT ZU WISSEN“ werden als nachhaltig bezeichnet, wie im folgenden Zitat zum Ausdruck kommt.

"Ich sehe das ganz einfach. Nachhaltig. Genau, die Initiative „GUT ZU WISSEN“ ist eine nachhaltige Initiative. Weil nämlich aufgrund dessen die Transparenz da ist und gezeigt wird, was ist aus Österreich und was ist nicht aus Österreich. Die Nachfrage steigt, und wenn die Nachfrage steigt, dann werden auch mehr österreichischen Produkte auf den Tisch kommen. Nachhaltiger geht es nicht. Damit ist auch wieder die Produktionsmöglichkeit für die Bauern gesichert." [I 4, Pos. 81]



Die Gleichsetzung von in Österreich produzierten Lebensmitteln mit einer nachhaltigen Lebensmitteldiskussion, wie sie hier vorgebracht wird, bedarf sicherlich noch eingehender Diskussionen in den Gremien und Arbeitsgruppen des naBe-Aktionsplanes.

#### 3.4.4 Bäuerliches Versorgungsnetzwerk Steiermark

Im Dezember 2020 wurde das „Bäuerliche Versorgungsnetzwerk Steiermark“ gegründet. Dies ist eine spartenübergreifende bäuerliche Genossenschaft zur Belieferung von steirischen Lebensmitteln direkt von den Produzent:innen an größere Versorgungseinrichtungen (<https://www.bvn.st/>). Die Intention für die Gründung der Genossenschaft war, die Wertschöpfung auf den bäuerlichen Betrieben zu stärken und zugleich ein Angebot für Großküchen und Gemeinschaftsverpflegungseinrichtungen zu schaffen. Die Qualitäts- und Herkunftssicherung für das Angebot von Gemüse, Obst, Fleisch, Milchprodukten, Bio-Produkten wird durch Kriterien der Genossenschaft, welche von den Spartenverbänden vorgegeben werden (AMA-Gütesiegel, BIO AUSTRIA-Qualität und EU-Herkunftssicherungssystem g.g.A./g.U.), gewährleistet.

„Das bäuerliche Versorgungsnetzwerk, das ist ein noch sehr junges Unternehmen, ein junges Netzwerk, wo wir schauen, dass über dieses Netzwerk die regionale Beschaffung für Großküchen leichter gemacht wird. D.h., wenn jetzt z.B. ein Krankenhaus regionale Lebensmittel von Bauern bestellen möchte, dann kann organisiert das bäuerliche Versorgungsnetzwerk diesem Krankenhaus oder der Großküche oder sonst jemandem, der das braucht, die Lebensmittel in ausreichender Qualität und Quantität, sodass sich die einzelne Versorgungseinrichtung nicht drum kümmern muss. Dass sie ein paar Kilo Karotten von dem Bauern und ein paar Kilo Erdäpfel von dem anderen Bauern, sondern er hat dann sozusagen eine Bestellung und kriegt dann eine organisierte Lieferung.“ [12, Pos. 14]

In den Produktsegmenten Obst, Gemüse, Fleisch und Milch gibt es in der Steiermark oft verfügbare Mengen, für die Vermarktungswege gesucht werden, beziehungsweise das Marktpotential dafür erschlossen werden soll, auch in Hinblick auf die Herstellung von Halb-/Convenience-Produkte durch das Bäuerliche Versorgungsnetzwerk Steiermark.

Also, wenn der Kunde ein spezielles Produkt nachfragt, das ist in der Regel irgendwo im Halb-Convenience-Bereich oder jedenfalls ein Convenience-Produkt, dann muss es eine Kette geben, die dieses Produkt dementsprechend herstellen kann. ... Wenn man eben aus Sicht einer Großküche in der Woche halt 300 kg gekochte, geschnittene Erdäpfel braucht, also da braucht man wirklich eine spezialisierte Kette, die das dann auch bereitstellen kann. Im Bereich Obst, Gemüse, aber auch Fleisch und Milch, gibt es immer wieder Produktsegmente, die irgendwie aufpoppen und wir gemerkt haben, da gäbe es durchaus Marktpotential. Natürlich wollen wir, ist unsere Hauptzielsetzung, auch irgendwo der heimischen Produktion den Vorrang geben, der Kürze der Kette den Vorrang geben, und der Frische und Regionalität.“ [10, Pos. 11]

Der Aufbau eines solchen Netzwerkes in Form einer Genossenschaft konnte durch konkrete finanzielle als auch personelle Unterstützung von Seiten der Politik und der Interessensvertretung durchgeführt werden. Im Vorfeld der Etablierung der Genossenschaft gab es intensives Netzwerken zwischen den beteiligten Akteur:innen. Darüber hinaus wurde eine Kundenanalyse durchgeführt, um das verfügbare Angebot und die Nachfrage in den einzelnen Produktsegmenten zu eruieren.

„Naja, wie ist das Pilotprojekt entstanden. Im Grunde hat das einige Anläufe der Verbände, der Erzeugerverbände gegeben in Richtung zuständige Landesräte, das war natürlich der Landwirtschafts- und Gesundheitsbereich. Da hat man sich das eine oder andere Mal im Vorfeld schon getroffen mit den diversen Einkaufsverantwortlichen und Küchenleitern, mit der Produktion, also diese Vernetzung ist auch noch einmal sehr wesentlich würde ich einmal sagen“ [10, Pos. 28-29]

„Das war ausgehend von den Verbänden im Grunde, bzw. hat man dann, haben dann eben Obst-, Gemüseverband, das waren die treibenden Kräfte im Grunde, dann die Verantwortlichen, oder die maßgebenden Unternehmen und Personen der anderen Sparten hinzugezogen. Das man einmal schauen kann was haben wir, was braucht, so in die Richtung, können wir uns irgendwo treffen“ [10, Pos. 31]

„Wir haben versucht, eine Kundenanalyse zu machen, was ist der Bedarf, was sind die Mengen, was sind die Preise, also diejenigen, die es halt preisgegeben haben, und auf diese Basis haben wir eigentlich dann entschieden, dass wir das Feld weiter aufbereiten. Das haben wir mit einer Projektmitarbeiterin ein knappes Jahr lang gemacht, von 15. Juli 2020 bis Ende März 2021, haben wir, die Landwirtschaftskammer und das Land Personalressourcen übernommen und diese Kraft hat dann mit unserer Begleitung das Feld entsprechend aufbereitet. Eben den Aufbau der Genossenschaft, den strukturellen Aufbau, die Genossenschaftsgründung, Businessplan, alles was dazugehört.“ [10, Pos. 17]

Für das Bäuerliche Versorgungsnetzwerk Steiermark gab es die Möglichkeit der Durchführung eines Pilotprojektes im Bereich der steirischen Krankenanstalten, bei dem wertvolle Informationen für den weiteren Aufbau der Genossenschaft gesammelt wurden.

„Also, wir haben ein Pilotprojekt mit der KAGes gemacht, also mit der steirischen Krankenanstalten GmbH. Die hat uns quasi zwei Krankenhäuser genannt, mit denen wir das System einigermaßen aufbauen können. Das war das Uniklinikum Graz und das Landeskrankenhaus Hartberg. Da haben wir eigentlich gesehen, es wäre doch einiges möglich. Wir haben auch die Probleme entsprechend gesehen, das ist klar.“ [10, Pos. 19]

Eine gut funktionierende Logistik ist ein zentrales Element, um bei öffentlichen Ausschreibungen im Lebensmittelbereich mitbieten zu können. Daher wurden sehr früh diesbezüglich Überlegungen angestellt.

„Der Bereich Logistik ist sicher ein kritischer Bereich und ein hoffnungsvoller Bereich für das Versorgungsnetzwerk, weil einfach auch die größeren bäuerlichen Betriebe, die teilweise jetzt schon die Großküchen beliefern, so ihre Probleme haben damit, weil eben einfach das meiste in der Nacht funktionieren muss, teilweise zig, zig, Stellen angefahren werden müssen und so weiter und so fort. Also, das ist sicher eine schwierige Geschichte, und da steckt einfach das größte Einsparungspotential bei den Betrieben auch drin. Und wenn man das entsprechend geschickt und gut organisieren kann, dann hat man da schon sehr, sehr viel erreicht und den Bauern am meisten geholfen, und das ist auch der Schlüssel dafür, dass sich die Genossenschaft sagen wir besser finanzieren kann. Die Genossenschaft muss ja einen USB bieten.“ [10, Pos. 24-25]

Generell muss man sich als „Neuling“ auf die spezifischen Bedingungen bei öffentlichen Ausschreibungen im Lebensmittelbereich einstellen, sowohl von Seiten der Genossenschaft als auch bei den bäuerlichen Produzent:innen. wie folgende Zitate zeigen.

„Ich kann nur von einer Ausschreibung reden, die ich selber vorigen Oktober eingebracht habe für die Küche Graz. Da haben wir uns natürlich nur auf die Bereiche bezogen die wir auch liefern können oder konnten damals, und einzelne Lose natürlich entsprechend bedient. Nur die Ausschreibungen, die waren so relativ allgemein gehalten, wenn ich jetzt ans Gemüse denke, da steht Gemüse frisch und du machst ein Kreuzerl und die Sache ist erledigt und dann gibt es wöchentliche Ausschreibungen. Also, zuerst musst einmal den grundsätzlichen Zuschlag bekommen, dass du überhaupt die Möglichkeit kriegst, liefern zu können und dann gibt's teilweise wochenweise Ausschreibungen, teilweise aber auch, am Beispiel der Kartoffel hat man das teilweise längerfristig dann bezogen“ [10, Pos. 49]

„Sie müssen sich vorstellen, das ist natürlich ganz schwierig, so etwas aufzubauen. Weil, das muss ja auch einmal in die Köpfe der Bauern, die ja bis dato das in dieser Art und Weise nicht gewohnt waren. Ich melde jetzt dem Bäuerlichen Versorgungsnetzwerk, dass ich so und so viel Karotten oder Paradeiser oder Erdäpfel zur Verfügung habe und werde dann über das BVN angeschrieben und muss da sozusagen in einem Netzwerk arbeiten. Das ist ein anderes System, als jenes, als es bis dato war. Aber man versucht es halt jetzt einmal Step bei Step. Ich habe mir letztens sagen lassen, dass das Produkt Kartoffelsalat jetzt ent-



wickelt wird, dass das den Krankenhäusern oder den Großküchen zur Verfügung gestellt wird. Die Krankenhausküchen werden über die Großküche Graz beliefert, da gehen tausende Portionen pro Tag hinaus, also das sind auch Mengen, die da bedient werden.“ [1 12, Pos. 24]

### 3.4.5 „Natürlich gut essen“ Wiener Restaurant-Initiative

Die Initiative „Natürlich gut essen“ wird von ÖKO-Business Wien betreut und zeichnet Wiener Gastronom:innen aus, die auf das Angebot regionaler, saisonaler und ökologisch produzierter Speisen unter besonderer Beachtung des Tierwohls setzen. Interessierte Betriebe erhalten zunächst eine Kofinanzierung der Beratungsunterstützung, wobei Orientierung und Unterstützung bei der Verwendung ökologisch und nachhaltig produzierter Lebensmittel gegeben wird. Die erfolgreiche Teilnahme am Programm wird mit dem Gütesiegel „Natürlich gut essen“ ausgezeichnet. Je nach Grad der Erfüllung der Kriterien des Programms (Restaurant, Großküche, Imbissstand) bei tierischen Produkten, im sonstigen Speiseangebot sowie im Hinblick auf den Bioanteil im Sortiment erhält der Betrieb das Gütesiegel in Gold, Silber oder Bronze (<https://unternehmen.oekobusiness.wien.at/>).

„Wir haben die Auszeichnung von Gastronomiebetrieben und Veranstaltungen als einen Schwerpunkt. Und die Erarbeitung der Ernährungsstrategie mit der Zivil-Gesellschaft, also mit dem Ernährungsrat Wien, als wesentliche Punkte. Und in diesem Lebensmittele-Aktionsplan gibt es ganz ganz viele Anknüpfungspunkte wie zum Beispiel die Auszeichnung von Gastronomiebetrieben, aber auch von Gemeinschaftsbetrieben im Rahmen des Siegels „Natürlich gut Essen“. Da gibt es natürlich einen ganz starken Verweis zu Öko-Kauf.“ [1 9, Pos. 35]

„Wir haben bis jetzt 44 [Betriebe] mit Gold aufgezeichnet, das ist ein ganz eigenes Feld. Unter „Natürlich gut essen“ finden Sie das. ... Wir haben jetzt mittlerweile drei Würstelstandln und wir haben vor zwei Tagen einen Bio-Kebab Stand am Naschmarkt ausgezeichnet. Ja, ich würde mal sagen, die prominenteste Vertreterin, ist mit Sicherheit die „Luftburg“ im Prater.“ [1 9, Pos. 37]

Laut den Richtlinien der ÖKO-Business Wien wird die Auszeichnung einmalig verliehen und im Rahmen der wiederkehrenden Kontrolle bei anhaltender Einhaltung der Kriterien laufend verlängert. Die erste Überprüfung sowie die Einhaltung der Kriterien werden durch die Austria Bio Garantie, BIOS Austria sowie SGS Group gewährleistet. Die Kontrolle der Biozertifizierung findet unangekündigt einmal im Jahr statt.

### 3.4.6 GEMEINSAM G'SUND GENIESSEN

In der Steiermark wurde von der Landesregierung am 9. Juli 2020 die Initiative „GEMEINSAM G'SUND GENIESSEN“ beschlossen<sup>8</sup>. Nach den Leitprinzipien für eine regionale und klimafreundliche Beschaffung von Lebensmitteln nach dem Motto „Gesund leben regional essen“ sollen zukünftige Lebensmittel-Beschaffungen des Landes, einschließlich der Krankenanstalten und sozialen Einrichtungen, mit besonderer Rücksichtnahme auf den ökologischen Fußabdruck und Nachhaltigkeitskriterien wie Pflanzen- und Tierschutz erfolgen.

„Das große Projekt heißt „Österreich isst regional“ und wir in der Steiermark nennen dieses Projekt „Gesund leben regional essen“. Es ist sozusagen das Gleiche wie „Österreich isst regional“ und zielt auch ab, die öffentliche Beschaffung nachhaltiger regionaler vor allem und auch biologischer zu machen“ [1 12, Pos. 10]

Regionalität ist das bestimmende Element in der neuen Strategie laut Aussage der befragten Expertin.

---

<sup>8</sup> Presseaussendung des Landes Steiermark vom 9. Juli 2020.

"Was wir natürlich gerne mitnehmen ist Bio und Tierwohlkriterien, das schauen wir uns natürlich auch mit an, aber wir haben gesagt wir möchten bei unserem Projekt wirklich sozusagen die Regionalität an vorderster Stelle haben." [I 12, Pos. 34]

"Und ganz wichtig ist, und das habe ich jetzt auch schon gemerkt, dass aufgrund dieses Projektes oder dieser Projekte einfach das Bewusstsein so geschärft wird. Weil sozusagen immer wieder in den verschiedensten Initiativen diese Regionalität zur Sprache kommt. Und ich glaube einfach auch, der eigentliche Ansatz ist die Bewusstseinsbildung und muss den Leuten einfach immer wieder sagen, schauts bitte woher das Produkt kommt, auf das legen wir Wert." [I 12, Pos. 63]

Für die Umsetzung der neuen Initiative im Bereich der öffentlichen Beschaffung des Landes Steiermark ist die Vernetzung und der Austausch innerhalb des Bundeslandes als auch national sehr wichtig, wie aus dem folgenden Zitat hervorgeht.

"Also, es wird über den Gesundheitsfonds auch viel zusammengearbeitet, da gibt es ja den gesunden Teller oder den Grünen Teller in der Steiermark [Styria Vitalis]. Wir haben jetzt den Verein Sterz, das ist das steirische Ernährungskompetenzzentrum an Bord geholt. Den Verein gibt es jetzt seit einigen Jahren, das ist sozusagen ein Verein, der ein Bindeglied ist zwischen Praxis und Wissenschaft und dieser Verein arbeitet auch sehr stark an dieser Initiative Regionalität mit. Da haben wir ein gutes Netzwerk. Und natürlich wo wir immer schon gut zusammenarbeiten haben ist die Landwirtschaftskammer bis hin zum Netzwerk Kulinarik natürlich auf Österreichebene." [I 12, Pos. 43]

### **3.5 Ideen und Beispiele für eine resilientere und nachhaltige Lebensmittelversorgung in Österreich**

Eine Intention des gegenständlichen Teilprojektes war es, dass innovative Ideen einer regionalen, nachhaltigen Lebensmittelbeschaffung im öffentlichen Bereich gesammelt werden. Von den befragten Expert:innen wurden einige Ideen und Ansätze, die in den Institutionen und Organisationen umgesetzt werden und die dieses Ziel verfolgen, kommuniziert.

Das folgende Beispiel zeigt solch eine Vorgehensweise:

„Wir, als KWP, haben ein super tolles Konzept, was unsere Frühstückssäfte und Äpfel betrifft. Wir haben eine Kooperation mit einem Bauern gemacht, der Apfelbäume für uns gepflanzt hat und wir kaufen den ganzen Apfelbaum vom super 1A-Apfel, der am Baum hängt, über den Wirtschaftsapfel, der nicht so schön aussieht, bis hin zu dem Apfel der runterfällt. Daraus werden unsere Säfte gemacht. ... Wir kaufen dann gleichzeitig noch andere Dinge bei ihm wie Essig, ... und es wurde nie ausgeschrieben. Jetzt haben wir uns überlegt, ja, das Grundkonzept ist super, wirklich super, weil, es gibt nichts Nachhaltigeres als den Apfel, als den ganzen Baum zu verwerten. Und jetzt machen wir nächstes Jahr ein Verhandlungsverfahren, wo wir zum ersten Mal nicht ausschreiben, was wir genau wollen, sondern, wir wollen ein Konzept zu genau diesem Thema. ... Ja, das wird spannend.“ [I 11, Pos. 97]

Die BBG hat einen Pilotversuch gemeinsam mit dem BMLV und dem Land Oberösterreich laufen, wo es darum geht, auch kleinere landwirtschaftliche ProduzentInnen und Lebensmittelhandwerksbetriebe anzusprechen, sich im Rahmen von Ausschreibungen bei der BBG zu bewerben.

„Das dynamische Beschaffungssystem [DBS] ist ... ein Verfahren, das sehr niederschwellig vorgeht und eben auch in einem laufenden Verfahren neue Lieferanten über ein einfaches On-boarding zulässt. ... Das ist ein 2-stufiges Verfahren, zunächst mit einer Teilnahmeberechtigungsphase, wo man die Eignung nachweisen muss, wobei man das sehr niederschwellig gestalten kann, auch für erste Landwirte. Also, wir haben einen Piloten laufen mit dem BMLV [Bundesministerium für Landesverteidigung] und dem Land Oberösterreich, wo unter anderem die Landhausküche mit dem Küchenleiter Herrn Hügelsberger mitwirkt, um möglichst auch regionale Produzenten zu überzeugen, anzubieten. Weil, das ist tatsächlich

eine große Herausforderung. Also, wir wollen niemanden diskriminieren, das verbieten natürlich die Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktes, das ist vollkommen in Ordnung. Niemand stellt das in Frage, aber, was wir wollen ist eben, neue Bieterschichten motivieren, mitzuwirken. Denn wir haben gerade in vielen Bereichen, Bäcker wurde vorher angesprochen, einfach das Problem, auch bei regionalen Losen, das niemand anbietet. Da hat tatsächlich die öffentliche Hand ein bissl diese Ausstrahlung, es ist bürokratisch, es ist sinnlos, wahrscheinlich zu große Konkurrenz der Großen. Viele Kleine interessiert das schlicht nicht.“ [1, Pos. 42-44]

Das Anliegen des Dynamischen Beschaffungssystems ist es, dass sich auch vermehrt regionale Produzent:innen bei den Ausschreibungen, die meist auch regionale Lose beinhalten, bewerben. Es gilt zu überlegen, wie die Scheu vor der „Bürokratie“ der BBG überwunden werden kann und wie eine mögliche Unterstützung und Begleitung für die Landwirt:innen etwa von Seiten der Landwirtschaftskammern oder von Sparten Genossenschaften im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen für Lebensmittel aussehen könnten. Solch ein Modell wird ja gerade mit dem Bäuerlichen Versorgungsnetzwerk Steiermark umgesetzt.

Des Weiteren zeigt sich, dass auch das öffentliche Beschaffungswesen sehr stark von handelnden Personen geprägt ist. Wie das Beispiel einer Küchenleiterin eines Wiener Spitals zeigt, kann durch Interesse und Engagement auch angesichts straffer finanzieller Vorgaben der Anteil an Biolebensmitteln bei der öffentlichen Beschaffung einen hohen Wert erreichen.

„... die Küchenleiterin vom Kaiser Franz-Josef-Spital, jetzt Klinik Favoriten. Sie hat von Anfang an relativ hohe Bio-Quoten [gehabt], nicht nur bei Gemüse, Erdäpfeln oder Milchprodukten, sondern auch bei Fleisch. Sie hat jetzt, glaube ich, rund 50% Bio und hat einen relativ großen Anteil an Fleisch und tierischen Produkten in ihrer Küche. Das zeigt, dass es natürlich an Personen hängt. Und wenn die Personen das als wichtig erachten, dann lässt sich das auch mit dem laufenden Budget machen. Und laufende Budgets, muss man fairer Weise sagen, werden heruntergebrochen auf Tagessätze von wahrscheinlich vier Euro oder fünf Euros in den Spitälern.“ [9, Pos. 23]

Eine stärkere Berücksichtigung von Tierwohl im Rahmen der öffentlichen Beschaffung von Fleisch ist für Ausschreibende bis jetzt ein eher schwieriges Unterfangen, wenngleich die Bereitschaft vorhanden ist. Im folgenden Zitat wird anhand des Beispiels Vollspaltenböden in der Schweinezucht erläutert, warum es schwierig ist, hier eine nicht-diskriminierende Ausschreibung zu verfassen.

„Ja, es sollte ein Verbot kommen für Vollspaltenböden in der Schweinezucht. Weil, wir werden jetzt wieder Schweinefleisch ausschreiben nächstes Jahr und wir tun uns da unheimlich schwer. Es gibt ja in Österreich noch kein Verbot, also in der EU gibt es kein Verbot. Aber immerhin 55 Prozent aller Schweinemastbetriebe haben Vollspaltenböden und es ist sehr schwierig, das ganze Thema Tierwohl mit in eine Ausschreibung zu packen. Wenn es da ein Verbot geben würde, würden wir uns da leichter tun. Und jetzt überlegen wir, wie wir es in eine Fleischausschreibung als Beispiel, hineinbringen könnten, dass wir es positiv bepunkten, im Vergleich zu einer Prozentanzahl, dass die Lieferanten des Schweinefleisches auf Vollspaltenböden verzichten. Nur wie kontrolliere ich das? Rufen sie mich in einem halben Jahr nochmal an, da haben wir wahrscheinlich einen Weg gefunden.“ [11, Pos. 111]

### 3.6 Auswirkungen der Covid-19 Pandemie

Eine der zentralen Fragestellungen dieses Teilprojektes war, ob die Covid-19 Pandemie Auswirkungen in den Institutionen und Organisationen der Befragten hatte und in welchem Ausmaß die Lebensmittelbeschaffung davon betroffen war. Wie in den Interviews dargelegt wird, waren die Auswirkungen sehr unterschiedlich gelagert, zu Engpässen in der Lebensmittelversorgung kam es jedoch kaum. Während der Pandemie wurden Erfahrungen für später gesammelt. Gerade beim Bundesheer ist man auf solche Situationen vorbereitet. Vielfach wurde von den Befragten berichtet, dass eher weniger Lebensmittel benötigt wurden

als im Normalbetrieb, da auch Teile der Belegschaften im Homeoffice waren. Einzig vom Vertreter des Kuratoriums der Wiener Pensionisten-Wohnhäuser wurde berichtet, dass es kurzzeitig Bedenken wegen Lebensmittelengpässen gab und dass einzelne Produkte auf Lager eingekauft wurden. Im Folgenden werden Auswirkungen in Stichwörtern präsentiert und mit Aussagen der Befragten unterlegt.

**Ernährungssicherheit, das Vorhandensein von ausreichend Lebensmitteln war gewährleistet**

„Also, was die Ernährungssicherheit angeht, sprich food security, sprich das Vorhandensein von ausreichend Lebensmittel, das war im öffentlichen Bereich in der Covid-19 Pandemie zu jeder Zeit gewährleistet. Dass die Unternehmen, grad im Handel, die Einschränkung in der Gastronomie und Co riesige Einbrüche hatten, das ist allseits bekannt. ... Die öffentliche Beschaffung ist in dem Moment natürlich schon etwas, was ich hoffe oder glaube, dass es so ist, dass wir als starker und solider Partner die öffentliche Beschaffung die öffentliche Einrichtung auch in Krisenzeiten plötzlich auftreten konnten und auftreten können. Und das ist, glaube ich, eine Stärke, die hier auch durchaus auch sichtbar geworden ist.“ [18, Pos. 57]

**Furcht, dass in Pensionist:innen-Heimen das Essen nicht ausreichend gewährleistet werden kann**

„Das war ein bissl spannend, weil, es hat ja kein Mensch gewusst, wo das hingeht. Ja, und in den ersten Wochen war unsere größte Angst, dass wir eventuell nicht genug Essen für unsere Bewohner haben. Weil, man hat es ja nicht gewusst. Heute ist, heute sehen wir das, naja, wir haben nie Engpässe mit Lebensmitteln gehabt. Nie. Aber trotz alledem haben wir am Anfang die Entscheidung getroffen, dass wir uns, klingt jetzt blöd, Hamsterkäufe machen. Und da geht es jetzt nicht darum, dass wir uns tonnenweise Fleisch eingefroren haben, sondern, wir haben Produkte ausgewählt, die wir sowieso auf dem Menüplan haben. Ja, und haben dann z.B. 1 Palette mit Essiggurken, weil Zwischenmahlzeiten geben wir oft ein Glas, ein kleines Glas Essiggurken. Und dann haben wir Kaffee bestellt und haben ihn zwischengelagert. Wo wir schon Engpässe gehabt haben, waren Reinigungs-, Desinfektionsmittel. Da haben wir dann auf andere Lieferanten zugegriffen, die auf einmal dann viel teurer waren, wie unsere bestehenden Verträge, weil, unsere Lieferanten konnten nichts mehr liefern, trotz Vertrag.“ [11, Pos. 79]

**BMLV – für solche Fälle gerüstet**

„Na ja, unsere Organisation ist ja auch darauf ausgerichtet auch dann noch zu funktionieren, wenn viele andere nicht mehr ihre Kapazitäten oder keine Kapazitäten mehr haben. Das heißt, wir sind ja auch auf den Einsatz grundsätzlich vorbereitet, dass es also einen Tag einmal keinen Strom gibt, wir sind darauf vorbereitet, dass es widrige Umstände geben kann, dass es Lawinenabgänge gibt, dass es Überflutungen gibt, dass also von einem Tag auf den anderen in den Einsatz gehen und zu versorgen sind. Auf all diese Szenarien sind wir grundsätzlich vorbereitet. Wir haben Lebensmittel eingelagert, die es uns ermöglichen, einen gewissen Zeitraum autark zu produzieren. Das Bundesheer ist jetzt auch dabei, auch in seinen Liegenschaften Sicherheitsinseln einzurichten, die von den Energiequellen autark gemacht werden sollen, sodass es im Fall eines Blackouts möglich ist, alles Gerät weiter zu betreiben. Für uns ist COVID-19 jetzt keine Herausforderung im klassischen Sinne der Logistik gewesen, weil diese Szenarien, die kommen bei uns immer wieder vor, dass wir entweder jemand fremd versorgen müssen, sei es zum Beispiel 2015 in der Migrationskrise, wo wir also hier im großen Stil Flüchtlinge in den Aufnahmezentren versorgen mussten. Also, das ist bei uns eigentlich fast eine Routinetätigkeit.“ [7, Pos. 52]

**Tourismusbetriebe sind als Abnehmer weggefallen – es wurden mehr Lebensmittel angeboten als vorher**

„Eigentlich fast gar nicht, muss ich sagen. Es hat natürlich da einzelne Themen gegeben, weil natürlich die Produzenten, welche in Großgebinden liefern, die Produktion umstellen mussten, weil sie den Tourismus nicht mehr beliefern konnten. Wenn sie sich vorstellen wir kaufen Milch nicht im Packerl, sondern wir kaufen Milch im zwanzig 10 l-Kübel. Und nachdem der Tourismus weggefallen ist, diese Produktionsanlage aufrecht zu erhalten zum Beispiel für Joghurt oder sonstig irgendetwas, das wäre zu aufwendig, zu kostspielig gewesen und dass natürlich z.B. Molkereiprodukte umgestellt werden mussten in einzelne Produktgruppen, auf kleinere Gebinde. Das haben wir gemerkt, dass ein Fruchtjoghurt einmal nicht verfügbar war. Aber an und für sich haben wir eher mehr das Gegenteil, war das Gegenteil der Fall, dass

jeder kam und uns unbedingt anbieten wollte, weil eben gerade auf Grund der Produktion, die ja weitergeht, aber der Tourismus weggefallen ist.“ [I 5, Pos. 113]

### Reduktion der Essensausgaben

„Was seit letztem Jahr März weggefallen ist, sind die Extra-Veranstaltungen. Und jetzt sind wir halt bei 700-800 Essen am Tag, die zu uns kommen. Oder kommt drauf an, es kommt auf den Tag drauf an, es ist Freitag natürlich immer weniger, wir haben jetzt herausgefunden die letzten Wochen mit dem Home-Office, jetzt da haben wir immer Montag bis Mittwoch sag ich jetzt einmal 800 und ab Donnerstag, Freitag ist es natürlich dann immer weniger geworden, weil viele dann zu Hause sind, von zuhause arbeiten.“ [I 3, Pos. 17]

„Es hat unterschiedliche Spitzen gegeben. Tatsache ist, dass natürlich viel Personal ebenfalls im Home-office war, das heißt, entweder schichtweise jeden zweiten Tag oder jede Woche. Daher sind neben den Grundwehrgliedern viele der Bediensteten nicht essen gegangen. Das heißt, dort haben wir im Prinzip weniger zu verpflegen gehabt, dafür ist über die Assistenzsätze und über die Versorgung von Drittorganisationen wie zum Beispiel Rotes Kreuz, Feuerwehr oder sowas in die Richtung, die also bei Assistenzsätzen mitgewirkt haben, oder bei den Impfstraßen, hier natürlich die Portionsanzahl in die Höhe gefahren. Aber insgesamt glaube ich, sind wir im Durchschnitt unter der Produktion der Vorjahre gelegen.“ [I 7, Pos. 50]

„Jetzt in Corona-Zeiten haben wir um die 700-800 Essen am Tag, was vor Corona haben wir so zwischen 1000 und 1500 Essen gehabt pro Tag plus Extra-Veranstaltungen noch dazu.“ [I 3, Pos. 17]

### Ausfall von Küchencrews, daher Schichtbetrieb

„Die eine Gruppe hat Montag, Dienstag, Mittwoch gearbeitet, die andere hat dann vier Tage gearbeitet. So war das von Haus aus ein bisschen unterschiedlich, weil, es arbeiten ja überall auch andere Menschen und es gibt Teams, die sind stärker und schwächer und dann haben wir auch innerhalb des Bereiches gastronomisches Management, haben wir ein Notfallteam aufgestellt. Das wurde auch nur aufgestellt auf Basis von Mitarbeitern der Zentrale. Weil, wir haben ja alle schon mal im Haus gearbeitet. Viele waren früher Küchenchefs und sind jetzt Gott sei Dank langjährige Mitarbeiter und im Grundprinzip kennt sich jeder aus. Dann haben wir zwei Notfallteams gegründet, die auf Abruf, wenn etwas ist, eingesetzt wurden. Und wir haben sie nur einmal einsetzen müssen bei diesem Fall und dann war es nur temporär, sporadisch, mal wenn eine Aushilfe dringend gebraucht war.“ [I 11, Pos. 80-81]

### Das Menüangebot wurde eingekürzt etwa aufgrund des reduzierten Personals

„Also, grundsätzlich haben wir einen Zweischichtbetrieb gefahren. Wir haben also gesagt um zu vermeiden, dass, wenn wir zum Beispiel einen positiven Fall in einer Küche haben, dass also dann die gesamte, das gesamte Küchenpersonal als K1 in Quarantäne gehen muss und die ganze Küche geschlossen ist, hat man hier einen Schichtbetrieb gemacht mit zwei Schichten, die sich also körperlich quasi nicht treffen, sodass wenn im Anlassfall eine Person positiv getestet worden ist, die ganze Mannschaft im Prinzip nach Hause geht, und dann entweder in Quarantäne, oder den Maßnahmen entsprechend, und dann die zweite Schicht übernehmen kann. So d.h., wir haben im Prinzip eine gewisse Redundanz, wir haben einzelne Fälle gehabt, aber im Wesentlichen sag ich sind wir ganz gut durchgekommen. Klar ist natürlich, dass ich mit nur der halben Stammmannschaft natürlich auch dann mein Verpflegungsangebot dementsprechend reduzieren muss, d.h. wir haben im Prinzip vereinfachte Speisen gekocht, wir haben also keine drei Menüs angeboten, sondern nur ein oder zwei Menüs angeboten. In der COVID-19 Situation haben wir natürlich auch in den Küchen Schichtbetrieb gehabt und haben daher unser Angebot insgesamt müssen zurückfahren. Wir haben am Abend dann sicherlich öfters Marschverpflegung, also Kaltverpflegung ausgegeben, um also hier auch das Personal nicht zu überlasten. Man muss aber dazu sagen, wir haben natürlich auch in diesen Zeiten andere Bereiche zu versorgen gehabt, wir haben also vermehrt Assistenzsätze gehabt, wo also Soldaten, sag ich jetzt einmal, ich will also nicht sagen rund um die Uhr, aber doch Montag bis Sonntag versorgt werden müssen, dass uns also sicherlich vor zusätzliche Herausforderungen gestellt hat.“ [I 7, Pos. 41]

## Teilweise Unplanbarkeit und Zunahme an Convenience-Produkte in der Gemeinschaftsverpflegung

„Wird sicher auch noch, vor allem in der Corona-Zeit ist natürlich der Personalanteil auch hier reduziert worden durch Teilzeitmodelle etc. und vor allem eine gewisse Unplanbarkeit der Mengen. Insofern waren sicher die Küchenchefs auch gezwungen, wieder auf etwas haltbarere Convenience-Produkte zurückzugreifen, weil es einfach nicht planbar war, kommen 500, 100 oder nur 50 Mitarbeiter ins Büro. Insofern hat da natürlich die Unplanbarkeit einen gewissen, wenn sie so wollen, Rückschritt mit sich gebracht und etwa in die haltbarere Variante, Convenience zu gehen, das ist sicher so. Wir sind aber zuversichtlich, dass es wieder in die andere Richtung geht, je planbarer auch wieder der Personalstand in den unterschiedlichen Standorten ist.“ [I 6, Pos. 40]

„Nur ein Beispiel, z.B. Tiefkühlisolen biologisch, die krieg ich jetzt z.B. 3 Monate sind sie nicht lieferbar, weil Rohstoffknappheit, oder was auch immer ist, haben sie mir erklärt. Aber das ist halt auch jetzt ein bissl Corona belastet, das war früher nie. Also vor Corona war das nie ein Problem.“ [I 3, Pos. 69]

## Transformationen hin zu mehr Nachhaltigkeit muss jetzt passieren

„Covid-19-bedingt wurde halt für uns allgemein erkennbar, dass, wo wir uns ganz ganz stark am Anfang eingebracht haben, dass quasi die Covid-Pandemie jetzt nicht zu diesem Reflex führen darf. Ok., das ist jetzt alles teuer und wir müssen einerseits Geld sparen, und jetzt gibt es die Pandemie und deswegen ist Ökologie und Nachhaltigkeit nicht so wichtig. Wir haben so quasi, wir waren nicht zu müde, um zu sagen, ok., aber genau das ist jetzt der Punkt, um diese Transformation auch voran zuführen und jetzt nicht genau diese, was soll ich sagen, diese Dynamik, die dann immer Platz greift, uhh wie 2008 oder, das mit der Covid-19 Pandemie hat uns doch Geld gekostet. Wir müssen jetzt alle sparen, und jetzt geht sich halt das Ökologische, eine ökologische Transformation nicht mehr aus.“ [I 9, Pos. 43]

## Viele Bauern und Bäuerinnen haben rasch auf die Covid-19 Pandemie reagiert

„Also ich glaube, dass unsere Betriebe, die Bauern wirklich sehr flexibel waren. Die Geschickten haben sich sofort eingestellt und haben sofort draus was gemacht. Ich kann mich erinnern, wie diese Pandemie begonnen hat, hat es in meiner Gegend, ich komme aus H., da gibt es einen Buschenschank der eigentlich ganzjährig geöffnet hat, der hat bevor diese ganzen Automaten begonnen haben, hat der auf seinem Parkplatz einen riesigen Kühlschrank hingestellt hat dort seine Produkte hineingegeben und hat so seine Produkte verkauft und die Leute haben das sofort angenommen. Das war eh klar, weil in der Zeit, wo man ja nirgends wohin gehen können einkaufen.“ [I 12, Pos. 30]

## Das eigene Kochen in den Haushalten der Konsument:innen hat zugenommen

„Aber im Wesentlichen, dass es jetzt zu Ausfällen bei Lieferungen kam, von dem habe ich nichts gehört. Aber natürlich, würde ich jetzt mal sagen, man kann der Covid-19 Pandemie wahrscheinlich ein paar negative aber auch viele positive Effekte abringen. Nämlich das Selbstkochen, das ist eines unserer großen Ziele. Unsere Nachhaltigkeit, wenn Sie so wollen, unser Positionspapier Lebensmittel [von Wien] erwacht dann zum Leben, wenn egal wo, frisch gekocht wird. Und da hat die Covid-19 Pandemie schon gezeigt, dass die Wiederentdeckung der eigenen Küchen, der eigenen Gärten, die Wiederentdeckung der Lebensmittel.“ [I 9, Pos. 43]

## Die globalen Verflechtungen unserer Wirtschaft und unseres Ernährungssystems wurden einem größeren Teil der Bevölkerung bewusst

„Es wurde erkannt das Lebensmittels System, ein globales ist und hier keine Insel. Übrigens in diesem Zusammenhang, wir arbeiten gerade mit dem Ernährungspfad gemeinsam an einem sogenannten Welttellerfeld. Da entsteht die kleine Stadtfarm. Das zeigt zum Beispiel eindrucksvoll die Abhängigkeit im Zusammenhang mit dem Ernährungssystem. ... Der größte Anteil der Pflanzen geht eigentlich in die Futtermittel und der geringste Anteil dieser Fläche, etwa 100 m<sup>2</sup> von diesen 3.500 m<sup>2</sup> sind Gemüsebau, im Inland. Also, hier kann man schon sehen, das hängt letztendlich alles zusammen. Ich glaube und halte die Covid-19 Pandemie für sehr tauglich für die Aufmerksamkeit in allen Gesellschaftsschichten.“ [I 9, Pos. 43]



## 4 Diskussion der Ergebnisse

In der gegenständlichen explorativen Studie ging es um die Frage, inwieweit in der öffentlichen Beschaffung von Lebensmitteln in Österreich ein Spannungsfeld zwischen Anspruch und Wirklichkeit bei der Umsetzung von Zielen der Resilienz durch Nachhaltigkeit besteht. Die Ergebnisse der Expert:innen-Befragung zeigen, dass zwar die Bereitschaft zu einer stärkeren Berücksichtigung einer nachhaltigen Beschaffung von Lebensmitteln im öffentlichen Bereich vorhanden ist, die Umsetzung jedoch noch nicht in so hohem Ausmaß fortgeschritten ist, wie intendiert ist. Die Kriterien einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung des naBe-Aktionsplanes, die für alle Einrichtungen des Bundes verpflichtend sind und auch Empfehlungscharakter für Bundesländer und Gemeinden haben, orientieren sich an den nachhaltigen Entwicklungszielen der Vereinten Nationen. Dem Bund kommt hierbei eine Vorbildfunktion bei der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung von Lebensmitteln zu.

Der Austausch über die Initiative „**Forum Österreich isst regional**“ wird von vielen Befragten als sehr zielführend für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung angesehen. Hier werden Begriffsklärungen vorgenommen wie etwa von Regionalität, es werden Good Practice Beispiele kommuniziert und Wege gesucht, die Ziele des naBe-Aktionsplanes in die Beschaffungspraxis zu übersetzen / umzusetzen. Die Einbeziehung von Vertreter:innen der operativen Beschaffung wie **Küchenchefs** in Arbeitskreise zur Entwicklung von Kriterien und Strategien für eine nachhaltige Beschaffung im öffentlichen Bereich wird von den Befragten mehrmals als sehr zentral hervorgehoben. Einerseits kennen sie die Bedürfnisse der Gäste und andererseits bringen sie viele Kenntnisse und Erfahrungen hinsichtlich des operativen Abrufens beziehungsweise dem Einkauf von Lebensmitteln in die Diskussion ein.

In Hinblick auf Nachhaltigkeit gewinnt für einige der befragten Expert:innen das Kriterium „**Regionalität**“ im Vergleich zu „Biologischer Produktion“ in der öffentlichen Beschaffung an Bedeutung. Die regionale Wertschöpfung und die Verfügbarkeit der Produkte stehen hierbei im Vordergrund. Inländische biologische Ware ist laut Aussagen in der Beschaffung oft zu teuer und nicht in ausreichender Menge verfügbar. Diese Einschätzungen stehen allerdings konträr zu den Zielsetzungen im naBe-Aktionsplan, wonach es eine schrittweise Erhöhung des Mindestanteils an biologisch erzeugten Lebensmitteln von 25% im Jahr 2023 auf 55% im Jahr 2030 geben soll (naBe-Aktionsplan 2020; BMLRT 2021). Da in der Gemeinschaftsverpflegung im öffentlichen Bereich die Zahl der Frischküchen zurückgeht, wird der Anteil an Convenience-Produkten in Küchen immer mehr zunehmen. Die **Art des Küchensystems** (Cook & Chill / Serve / Freeze, / Hold) hat großen Einfluss darauf, in welchem Bearbeitungszustand Lebensmittel angekauft werden. Hierzu wurde in einigen Interviews geäußert, dass die Herkunft der Lebensmittel, insbesondere bei Fleisch, oft nicht nachvollziehbar ist.

Im öffentlichen Beschaffungsprozess von Lebensmitteln sind die EU-Richtlinien und das nationale BVGes2018 einzuhalten. Diese erlauben keine **Diskriminierung** von Anbietern, damit der freie Wettbewerb in der EU gewährleistet ist. Um ökologische und soziale Nachhaltigkeitskriterien stärker in der strategischen und operativen Beschaffung im öffentlichen Bereich in Österreich umzusetzen, gibt es laut den Aussagen von Expert:innen einige Stellschrauben, die bedient werden können. Neben der Verankerung in Zuschlagskriterien ist es zielführend, bei Ausschreibungen in der **Leistungsbeschreibung** Anforderungen hinsichtlich Zertifizierungen, Qualitätssicherung und Logistik zu formulieren. Werden ökologische und soziale Kriterien ausschließlich in den Zuschlagskriterien verankert, so können diese durch einen günstigen Preis „überrollt“ werden.

Zur Erreichung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung im Bereich Lebensmittel ist es wichtig, auch in der **Speisenzusammensetzung** und den Menüs in der Gemeinschaftsverpflegung Akzente zu setzen.

Einige der befragten Expert:innen betonen, dass es in ihren Institutionen eine enge Zusammenarbeit zwischen strategischen Beschaffern, Küchenchefs / -crews und Diätolog:innen gibt, die gemeinsam, nachhaltige und klimagerechte Menüs entwickeln. Hierzu zählen vegane oder fleischreduzierte Speisen oder Menüs, wie etwa der Klimateller, der vom BMLV entwickelt wurde. Im Zusammenhang mit der Beschaffung von Fleisch wurde von einem Experten im Interview angeführt, dass die **Tierwohlkriterien** in vielen Produktionsbetrieben noch zu wenig umgesetzt werden, vor allem in Hinblick Vollspaltenboden-freie Schweinehaltung. Das Thema Tierwohl wird von mehreren Befragten als sehr komplex und hochpolitisch beschrieben.

Auf die Frage, wie die Möglichkeit eingeschätzt wird, dass Lebensmittel in höherem Maße direkt aus den **produzierenden Regionen in Österreich** bezogen werden, wird von den Expert:innen eher verhalten beantwortet. In der öffentlichen Beschaffungspraxis zeigt sich ihrer Erfahrung nach, dass sich bei der Ausschreibung von regionalen Losen oft keine Anbieter finden. Dies kann einerseits daran liegen, dass den potentiellen regionalen Anbietern der bürokratische Aufwand des Verfahrens zu aufwendig ist oder dass sie eine fachkundige Begleitung brauchen würden, um das Angebot elektronisch übermitteln zu können. Andererseits liegt bei Rahmenvereinbarungen das Risiko fast gänzlich beim Anbieter. Die Initiative „Bäuerliches Versorgungsnetzwerk“ wurde gegründet, um diese Assistenzleistung für bäuerliche Produzent:innen zu bieten und an öffentlichen Ausschreibungen teilzunehmen.

Die Ernährungssicherheit, also das Vorhandensein von ausreichend Lebensmitteln, war aus Sicht der befragten Expert:innen während der Covid-19-Pandemie gewährleistet. Die **Auswirkungen der Covid-19 Pandemie** auf die Organisationen der Befragten haben sich kaum in Engpässen bei Lebensmittellieferungen geäußert, sondern es war aufgrund der pandemie-bedingten Schließungen in Tourismusbetrieben und in der Gastronomie sogar mehr Angebot vorhanden. Auch haben die Lockdowns und das Home-office den Bedarf an Lebensmitteln in der Gemeinschaftsverpflegung verringert, da eine kleinere Zahl an Essensportionen notwendig war. Einzig bei der Verpflegung in Pensionist:innen-Wohnheimen gab es zu Beginn der Covid-19 Pandemie Befürchtungen hinsichtlich Lieferengpässen bei Lebensmitteln.

In der Ablauforganisation und beim Küchenpersonal in den Großküchen gab es allerdings schon größere Auswirkungen der Covid-19 Pandemie. Aufgrund von Ausfällen beim Personal und der geringeren Zahl an Essensportionen wurde das Menüangebot vielerorts eingeschränkt und ein Schichtbetrieb für die Küchencrews eingerichtet. Aufgrund der mengenmäßigen Unplanbarkeit der Menüs kam es teilweise zu einem Anstieg an Convenience-Produkten in der Gemeinschaftsverpflegung.

In den Interviews wurden jedoch auch Auswirkungen der Covid-19 Pandemie jenseits der öffentlichen Lebensmittelbeschaffung angesprochen und zwar, dass Bauern und Bäuerinnen oft sehr rasch auf die Pandemie reagiert haben und die Direktvermarktung von Lebensmittel forciert haben. Des Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass das Kochen in den privaten Haushalten zugenommen hat und sich Konsument:innen in einem höherem Ausmaß Gedanken über regionale und nachhaltige Lebensmittel-/versorgung machen. Des Weiteren wurde von Befragten angenommen, dass nun einem größeren Teil der Bevölkerung die globalen Verflechtungen der Wirtschaft und des Ernährungssystems bewusst wurde.



## 5 Handlungsempfehlungen und Fazit

Das „window of opportunities“ für eine nachhaltige, und damit eventuell auch regionalere, öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln ist derzeit weit geöffnet. Um die ambitionierten Ziele des naBe-Aktionsplanes in die Praxis umzusetzen, ist der Weg der Zusammenarbeit und des gegenseitigen Austausches zwischen den relevanten Stakeholdern in diesem Bereich fortzusetzen. Für die Initiative „Forum Österreich isst regional“ sollen ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, um die Koordinierungs- und Vernetzungsarbeit über einen längeren Zeitraum fortsetzen zu können.

Wie jüngste Studien aufzeigen, ist für viele Österreicher:innen die regionale Herkunft von Lebensmitteln wichtig. Diese Wertschätzung österreichischer Lebensmittel sollte sich auch in deren Verwendung in der Gemeinschaftsverpflegung und in der Gastronomie widerspiegeln. Es sollen daher Initiativen unterstützt werden, welche die Herkunft von Lebensmitteln für die Gäste transparent machen und auch das Bewusstsein der Konsument:innen in diese Richtung stärken.

Die Richtlinien und Gesetze auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene öffentlichen Beschaffung von Lebensmitteln stellen ein enges Korsett für die beschaffenden Institutionen dar. Um Nachhaltigkeit in diesen Bereich umsetzen zu können, und in weiterer Folge die Resilienz ländlicher Regionen zu stärken, sollen gemeinsam Wege gefunden und Strategien entwickelt werden, um diese Ziele in naher Zukunft – 2030 – zu erreichen.

In Hinblick auf die Weiterentwicklung von Tierwohlkriterien und sozialen Kriterien, die in der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung zukünftig vermehrt Berücksichtigung finden sollen, ist starkes politisches Commitment notwendig, um die komplexen und interessensgeleiteten Inhalte konstruktiv einer Lösung zuzuführen. Diese Weichenstellungen können auch dafür genutzt werden, das Bewusstsein für gesunde Ernährung in der Gesellschaft zu stärken.

Bezüglich der Teilnahme von bäuerlichen Produzent:innen an öffentlichen Ausschreibungen zur Lebensmittelbeschaffung bestehen einige Barrieren. Die Ausschreibungen werden digital durchgeführt, es müssen ausreichende Mengen verfügbar sein und die Vertragsbedingungen sind oft zu Lasten der Anbieter gelagert. Zudem verfügen viele bäuerliche Produzent:innen nicht über adäquate Zertifizierungen, um an den Ausschreibungen teilnehmen zu können. Es läuft derzeit ein Pilotprojekt im Rahmen der dynamischen Beschaffung für eine niederschwellige Beteiligung von Produzent:innen an Ausschreibungen. Solche Pilotierung gehören unterstützt und sollen weiterentwickelt werden.

Des Weiteren sollen Initiativen unterstützt werden, die das Angebot von bäuerlichen Produzent:innen in einer Region bündeln, um bei öffentlichen Ausschreibungen mitbieten zu können. Die Mobilisierung der Produzent:innen und die Vernetzung sowie Zusammenarbeit über Produktionssparten hinweg ist sehr herausfordernd und bedarf der Unterstützung von Interessensvertretung und Politik. So kann die Wertschöpfung in der Region und bei den bäuerlichen Produzent:innen erhöht werden.

Das Zusammenwirken aller betroffenen Institutionen und Stakeholder ist in Krisenzeiten, und insbesondere in der derzeitigen Covid-19 Pandemie, von größter Bedeutung. Die Weichen für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln in Österreich sind gestellt. Die Rahmenbedingungen für die Umsetzung wie der politische Wille, eine koordinierende Institution, Steuerungsinstrumente sowie Plattformen für Austausch und Kooperation sind vorhanden. Es geht nun darum, die Expert:innen und Stakeholder gemeinsam arbeiten und gestalten zu lassen.

## 6 Literatur

BBG (n.d.) Der neue naBe-Aktionsplan ist da! Wien. <https://www.bbg.gv.at/en/company/news/detail/der-neue-nabe-aktionsplan-ist-da>.

BKA (Bundeskanzleramt) (2020) Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024. Wien.

BMK (Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie) (2021) Aktionsplan & Kernkriterien für die Beschaffung nachhaltiger Produkte und Leistungen. Wien. <https://www.nabe.gv.at/wp-content/uploads/2021/06/naBe-Aktionsplan-2020.pdf>.

BMLRT (Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus) (2021) Leitfaden zur nachhaltigen Lebensmittelbeschaffung. Wien. <https://info.bmlrt.gv.at/themen/lebensmittel/regionale-lebensmittel-initiativen/regionale-oeffentliche-beschaffung/leitfaden-nachhaltige-beschaffung.html>.

BVergG (2018) Bundesvergabegesetz 2018.

Charbonnier, L. (2019) Global denken, regional handeln. Konsumbarometer 2019 Europa. Eine Studie von Consors Finanz. [https://www.consorsfinanz.de/unternehmen/studien/Konsumbarometer/Studien/PDF\\_Konsumbarometer/Konsumbarometer\\_2019.pdf](https://www.consorsfinanz.de/unternehmen/studien/Konsumbarometer/Studien/PDF_Konsumbarometer/Konsumbarometer_2019.pdf).

Eßig, M. und Amann, M. (2015) Besondere Herausforderungen nachhaltiger öffentlicher Beschaffung. In: Fröhlich, E. (Hrsg.) CSR und Beschaffung. Theoretische wie praktische Implikationen eines nachhaltigen Beschaffungsprozessmodells, 1. Aufl., Berlin, 2015, 93-108.

Europäische Kommission (2015) Green Public Procurement. [http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.html).

Europäische Kommission (2016) Buying green! A handbook on environmental public procurement. <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf>.

FIBL (2021) Stärkung der biologischen Landwirtschaft in Österreich bis 2030. Studie zu Erfolgsfaktoren und Handlungsoptionen. Studie im Auftrag des BMLRT. Wien. [https://info.bmlrt.gv.at/dam/jcr:a0310d7c-6efc-4be0-8a86-e8c8c4a1f7d7/Bio-2030\\_Projektbericht\\_FiBL\\_%C3%9CA\\_20210127.pdf](https://info.bmlrt.gv.at/dam/jcr:a0310d7c-6efc-4be0-8a86-e8c8c4a1f7d7/Bio-2030_Projektbericht_FiBL_%C3%9CA_20210127.pdf)

Foodlinks (2013) Revaluating Public Sector Food Procurement in Europe: An Action Plan for Sustainability. [https://www.foodlinkscommunity.net/fileadmin/documents\\_organicresearch/foodlinks/publications/Foodlinks\\_report\\_low.pdf](https://www.foodlinkscommunity.net/fileadmin/documents_organicresearch/foodlinks/publications/Foodlinks_report_low.pdf)

Helfferich, C. (2014) Leitfaden- und Experteninterviews. In Baur N. und Blasius J. (Hrsg.) Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien. DOI 10.1007/978-3-531-18939-0\_39

Holly, M. (2021) Bewertungsschema BBG. Email 29. Juli 2021.

Klien, M. und Sinabell, F. (2021a) Corona-Krise und land- und forstwirtschaftliche Wertschöpfungsketten – Lessons learnt. Teilprojekt: Die öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln in Österreich. Wien.

Klien, M. und Sinabell, F. (2021b) Die öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln: eine Bestandsaufnahme für Österreich. In Proceedings der ÖGA Tagung 2021, Wien, 39-40.

Land Steiermark (o.J.) GEMEINSAM G'SUND GENIESSEN - Handbuch „Gemeinsam Essen“  
<https://www.gesundheitsfonds-steiermark.at/wp-content/uploads/2020/08/Handbuch-GGG-Gemeinsam-Essen.pdf>.

Mayring, P. (2015) Qualitative Inhaltsanalyse. 12. Auflage. Weinheim/Basel: Beltz Verlag.

Meuser, M. und Nagel, U. (2009) Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In Pickel, S., Pickel, G., Lauth, H.-J. und Jahn, D. (Hg.) Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, 465-480.

Ministerratsvortrag 65/14, 5 der österreichischen Bundesregierung.

naBe Plattform (2021) Der naBe-Aktionsplan. Für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung in Österreich.  
<https://www.nabe.gv.at/nabe-aktionsplan/>.

Öhler, M. (2020) Das Vergaberecht wird ökologischer und regionaler: Kommunal 8. April. <https://kommunal.at/das-vergaberecht-wird-oekologischer-und-regionaler>.

Rädiker, S. und Kuckartz, U. (2019) Analyse qualitativer Daten mit MAXQDA. Text, Audio und Video. Wiesbaden: Springer VS.

Riefler, P. (2020) Regionale Lebensmittel und die heimische Landwirtschaft aus Sicht der österreichischen Konsumentinnen und Konsumenten. Universität für Bodenkultur Wien. Wien.

Salhofer, S. (2019) Das Bestbieterprinzip im Vergaberecht. Diplomarbeit. Johannes Kepler Universität Linz. <https://epub.jku.at/obvulihs/download/pdf/3588808?originalFilename=true>.

Spektra (2020) Marketingreport. Regionale Lebensmittel – Boost durch Corona. Dezember 2020.

Stadt Wien (2016) Positionspapier „Nachhaltiger Einkauf von Lebensmitteln und Speisen durch die Stadt Wien“. Öko-Kauf. Wien. <https://www.wien.gv.at/umweltschutz/oekokauf/pdf/lebensmittel-positionspapier-lang.pdf>.

WKO (2018) HANDBUCH ZUR REGIONALVERGABE MIT PRAXISBEISPIELEN Wie Stärken regionaler Unternehmen im Vergabeverfahren berücksichtigt werden können. 3. Auflage. Linz.

WKO (2021a) Öffentliche Auftragsvergabe: Relaunch des naBe-Aktionsplans 2020. Neue Kriterien - neuer Auftritt. <https://news.wko.at/news/oesterreich/nabe-aktionsplan-relaunch-2020.html>.

WKO (2021b) Nicht-Diskriminierung von Klein- und Mittelunternehmen (KMU) im Vergaberecht. Fairer und transparenter Wettbewerb bei Vergabeverfahren. [https://www.wko.at/service/wirtschaftsrecht-gewerberecht/Nicht-Diskriminierung\\_von\\_Klein-\\_und\\_Mitteluntern.html](https://www.wko.at/service/wirtschaftsrecht-gewerberecht/Nicht-Diskriminierung_von_Klein-_und_Mitteluntern.html).

Ziniel, T. (2015) Berücksichtigung „strategischer Beschaffungsziele“ im Vergaberecht. Soziales, Ökologisches und Innovatives. WISO 4/2015. <https://www.isw-linz.at/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=231&token=f81ba3daea37ce08bc7aa34ab2325c170dad224c>.

#### *Links*

<https://steiermark.orf.at/stories/3103758/>

<https://www.bvn.st/>

<https://www.gutzuwissen.co.at/>

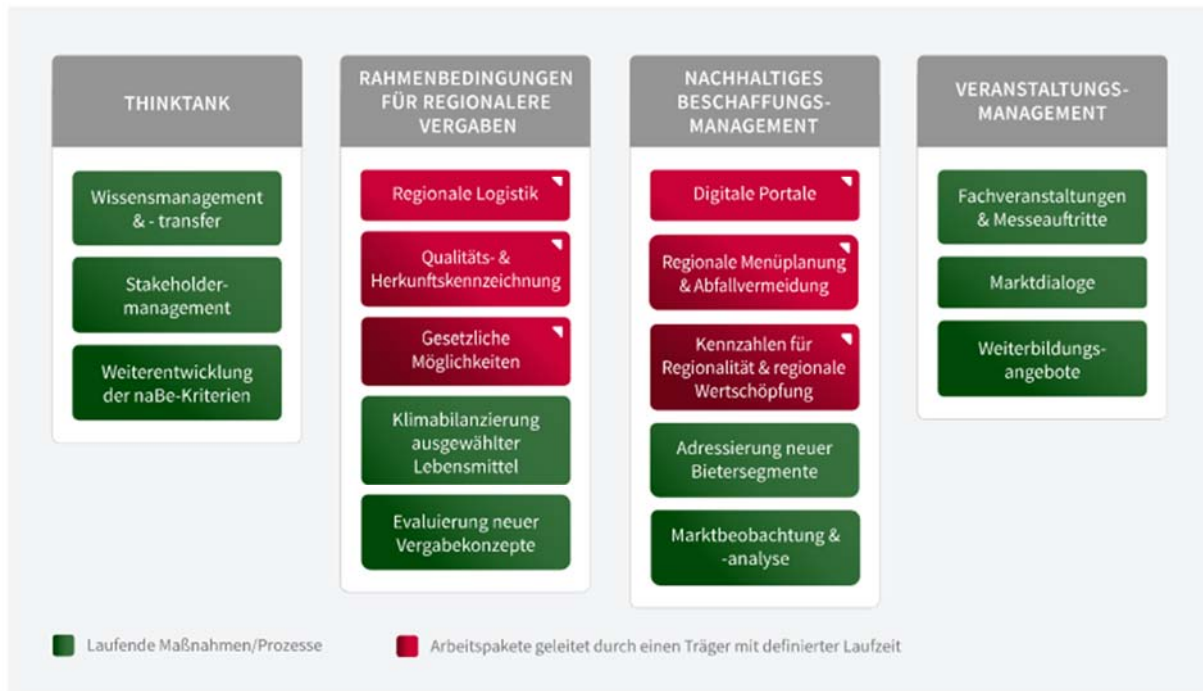
<https://www.nabe.gv.at/>

[https://www.nabe.gv.at/wp-content/uploads/2021/02/InfoFolder\\_ForumOesterreichisstregional.pdf](https://www.nabe.gv.at/wp-content/uploads/2021/02/InfoFolder_ForumOesterreichisstregional.pdf)

## Anhang

### Abbildung A1: Programmschwerpunkte des „Forum Österreich isst regional“

Das Forum „Österreich isst regional“ widmet sich folgenden Programmschwerpunkten:



Nähere Informationen erhalten Sie mit einem Klick auf die roten Arbeitspakete.

Quelle: <https://www.nabe.gv.at/forum-oesterreich-isst-regional-arbeitspakete/>