

TEXTE

142/2026

Teilbericht

Kurzexpertise

Regionalität in der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen

von:

Claudia-Maria Wallaschofski, Thomas Schneider
Becker Büttner Held, Berlin

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 142/2026

REFOPLAN des Bundesministeriums Umwelt,
Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3723 17 301 2

Teilbericht

Kurzexpertise

Regionalität in der Beschaffung von Waren und
Dienstleistungen

von

Claudia-Maria Wallaschofski, Thomas Schneider
Becker Büttner Held, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Durchführung der Studie:

Becker Büttner Held
Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer Steuerberater
Magazinstraße 15 - 16
10179 Berlin

Abschlussdatum:

Mai 2026

Redaktion:

Fachgebiet III 1.3 Ökodesign, Umweltkennzeichnung, umweltfreundliche Beschaffung
Dr. Kristin Stechemesser

DOI:

<https://doi.org/10.60810/openumwelt-8787>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, September 2026

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen*Autoren.

Kurzbeschreibung: Kurzexpertise: Regionalität in Ausschreibungen

Regionalität hat viele positive Effekte: Sie fördert den Umweltschutz durch kürzere Transportwege, unterstützt die Biodiversität und trägt zur Erhaltung kultureller und gastronomischer Traditionen bei. Vergaberechtlich ist eine pauschale Forderung nach regionalen Produkten unzulässig, da sie eine Ungleichbehandlung europäischer Wettbewerber darstellen würde. Stattdessen muss mittelbar die Regionalität in die konkrete Leistungsbeschreibung und die Zuschlagskriterien eingebunden werden. Ziel der Kurzexpertise ist es, Fallstricke bei der Beschaffung regionaler Produkte aufzuzeigen und rechtssichere Möglichkeiten zu identifizieren, um die positiven Umweltaspekte, die sich unter dem Kriterium der Regionalität bündeln lassen, optimal zu berücksichtigen. Im Fokus steht die Frage, wie Regionalität als Umwelt- und Qualitätsmerkmal in die Vergabeverfahren integriert werden kann, ohne gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz zu verstoßen. Die Untersuchung zeigt, dass durch gezielte Formulierung der Anforderungen und Zuschlagskriterien eine vergaberechtskonforme Berücksichtigung regionaler Produkte möglich ist, die den Umwelt- und Qualitätsvorteilen Rechnung trägt, ohne gegen europäische Vergaberechtsgrundsätze zu verstoßen.

Abstract: Brief Analysis: Regionality in Tenders

Local sourcing has many positive effects: it promotes environmental protection through shorter transport routes, supports biodiversity and helps to preserve cultural and culinary traditions. Under public procurement law, a blanket requirement for regional products is not permitted, as it would constitute unequal treatment of European competitors. Instead, regionality must be indirectly incorporated into the specific technical specifications and the award criteria. The aim of this brief expert report is to highlight the pitfalls involved in procuring regional products and to identify legally sound ways of optimally taking into account the positive environmental aspects that can be grouped under the criterion of regionality. The focus is on the question of how regionality can be integrated into procurement procedures as an environmental and quality criterion without breaching the principle of equal treatment. The study shows that, through the careful formulation of technical specifications and award criteria, it is possible to take regional products into account in a manner consistent with public procurement law, thereby recognising the environmental and quality benefits without contravening European public procurement principles.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	7
1 Regionalität in der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen	8
1.1 Vergaberechtliche Grundlagen	9
1.2 Zum Begriff der Regionalität im Allgemeinen	9
2 Vergaberechtssichere Beschaffung von regionalen Lebensmitteln und Dienstleistungen.....	11
2.1 Festlegung des Auftragsgegenstandes.....	11
2.1.1 Grundsatz: freies Leistungsbestimmungsrecht	11
2.1.2 Einschränkung durch das Gebot der produktneutralen Ausschreibung.....	11
2.1.3 Sachlicher Rechtfertigungsgrund für die Beschaffung regionaler Lebensmittel	11
2.2 Eignungskriterien	14
2.3 Zuschlagskriterien	14
2.4 Ausführungsbedingungen	15
3 Fazit	17
4 Quellenverzeichnis	18

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
DGE	Deutsche Gesellschaft für Ernährung
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
KonzVgV	Konzessionsvergabeverordnung
UVgO	Unterswellenvergabeordnung
VgV	Vergabeverordnung

1 Regionalität in der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen

Bei der Diskussion über mehr Nachhaltigkeit in der Kantinen- und Gemeinschaftsverpflegung oder im Rahmen eines Caterings steht das Kriterium der Regionalität der Lebensmittel meist ebenso im Zentrum wie die Bio-Qualität. Diese Bedeutung spiegelt sich auch in der Wahrnehmung der Bevölkerung wider: Laut dem Ernährungsreport 2022 des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)¹ achten 83 Prozent der Bevölkerung bei ihrem Lebensmitteleinkauf auf die regionale Herkunft von Produkten.

Dabei gibt es für den Wunsch nach regionalen Produkten mehrere legitime Gründe. Zum einen dienen sie den öffentlichen Interessen des Umweltschutzes und der Ressourceneffizienz, indem sie kurze Transport- und Vermarktungswege fördern². Dies führt zu einer besseren Produktqualität, da Frische und Geschmacksintensität erhalten bleiben. Längere Transportwege können hingegen die Konzentration von Vitaminen und Mineralstoffen in Obst und Gemüse reduzieren, da diese licht- und wärmeempfindlich sind und oft vor dem Reifeprozess geerntet werden³.

Zum anderen hat Regionalität positive Auswirkungen auf die Umwelt: Kürzere Transportwege bedeuten weniger CO₂-Ausstoß und meist auch weniger Verpackung, was die Umweltverschmutzung reduziert⁴. Es gibt auch einen Bildungsaspekt, da Regionalität die Bedeutung gesunder und wertvoller Mahlzeiten effektiv und altersgerecht vermitteln kann⁵. Darüber hinaus stärkt sie das Regionalbewusstsein und trägt zum kulturellen und gastronomischen Erbe bei, indem sie Tradition und Vielfalt erhält.⁶

Regionalität ist also nicht nur ein Schlagwort, sondern ein Konzept mit weitreichenden positiven Effekten für Umwelt und Gesellschaft.

Ziel dieser Kurzexpertise ist es, insbesondere auf die Fallstricke bei der Beschaffung regionaler Waren und Dienstleistungen am Beispiel der Beschaffung regionaler Lebensmittel hinzuweisen und Wege der vergaberechtsicheren Beschaffung aufzuzeigen.

Bei der Beschaffung regionaler Lebensmittel kommen verschiedene Beschaffungsvarianten in Betracht. Diese reichen von dem unmittelbaren Einkauf regionaler Lebensmittel durch öffentliche Auftraggeber über Cateringdienstleistungen mit regionalen Lebensmitteln bis hin zu Kantinenkonzessionen unter Einbeziehung regionaler Lebensmittel. Vergaberechtlich sind damit Lieferleistungen (§ 103 Abs. 2 GWB), Dienstleistungen (§ 103 Abs. 4 GWB) und Konzessionen (§ 105 GWB) in der Regel gleichermaßen vom Begriff der Regionalität betroffen. Für eine einheitliche und vereinfachte Sprachfassung werden für diese Kurzexpertise die verschiedenen Varianten unter dem Begriff der „Beschaffung regionaler Lebensmittel“ zusammengefasst.

Die folgenden Überlegungen lassen sich aber nicht nur auf die Beschaffung von regionalen Lebensmitteln beschränken, sondern gelten ebenso für andere Produktgruppen wie Naturstein und Holz (oder indirekt über Möbel) oder die Beschaffung von Regionalstrom. Ähnliches gilt

¹ BMEL (2022), S. 28.

² DGE (2023a), S. 44.

³ Umweltbundesamt (2015).

⁴ DGE (2023b), S. 44.

⁵ DGE (2023b), S. 44; Die Regionalbewegung (2023).

⁶ Agrarmarketinggesellschaft Sachsen-Anhalt mbH und Bundesverband der Regionalbewegung e. V. (2022).

hinsichtlich der Vergabe von anderen Dienstleistungen, z. B. Reinigungs-Dienstleistungen oder IT-Dienstleistungen. Hier ergeben sich ebenfalls keine Unterschiede der rechtlichen Betrachtung.

Im Folgenden wird zunächst auf die vergaberechtlichen Grundlagen eingegangen und der Begriff der Regionalität näher beleuchtet. Anschließend ist anhand der vom öffentlichen Auftraggeber im Vergabeverfahren zu treffenden Entscheidungen im Einzelnen zu prüfen, ob und inwieweit rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten bestehen, um das Kriterium der Regionalität bei der Beschaffung von Lebensmitteln zu fordern bzw. möglichst optimal zu berücksichtigen. Dazu werden die Stufen des Vergabeverfahrens einzeln betrachtet.

1.1 Vergaberechtliche Grundlagen

Das Vergaberecht regelt die Beschaffung von Waren, Bau- und Dienstleistungen sowie die Vergabe von Konzessionen durch staatliche oder vom Staat beherrschte sog. öffentliche Auftraggeber. Diese Regelungen sind von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass öffentliche Mittel effizient und transparent verwendet werden.

Die vom EuGH aus den Grundfreiheiten des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union abgeleiteten allgemeinen Grundsätze, wie Wettbewerbsprinzip, Gleichbehandlungs- und Transparenzgebot, gelten unabhängig davon, ob es sich um Vergaben oberhalb oder unterhalb der Schwellenwerte handelt⁷.

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) kommt bei Beschaffungswerten im Oberschwellenbereich zur Anwendung. In diesen Fällen gelten die Vorschriften der §§ 97 ff. GWB sowie der Vergabeverordnung (VgV). Für Konzessionen gelten die speziellen Vorschriften der §§ 148 ff. GWB sowie die Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV).

Die allgemeinen vergaberechtlichen Grundsätze, die in § 97 GWB festgelegt sind, bilden die Grundlage für ein faires und effektives Vergabeverfahren. Zu diesen Grundsätzen zählen das Wirtschaftlichkeitsgebot, das Gleichbehandlungsgebot und das Verhältnismäßigkeitsgebot.

Für eine Beschaffung unterhalb der Schwelle sind die allgemeinen Vergabegrundsätze in § 2 der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) verankert, welcher dem § 97 GWB nachgebildet ist. Da Ober- und Unterschwellenbereich größtenteils harmonisiert worden sind, wird nachfolgend nur noch gesondert auf Ober- und Unterschwellenbereich Bezug genommen, sofern für die Beschaffung regionaler Lebensmittel Unterschiede bestehen.

Die Ausschreibung einer Dienstleistungskonzession unterhalb der Schwellenwerte bedarf nicht der strengen Ausschreibungsprozedur, allerdings sind die Grundprinzipien des EU-Vertrages zwingend einzuhalten. Ferner kommt das Wirtschaftlichkeitsprinzip zur Anwendung. Bei der Beschaffung von Lebensmitteln unter dem pauschalen Verweis auf deren Regionalität ist insbesondere der Grundsatz der Gleichbehandlung berührt, da die Regionalität ortsansässige Unternehmen bevorzugt. Für die öffentlichen Auftraggeber besteht daher die zentrale Herausforderung, nicht pauschal auf die Regionalität der Produkte abzustellen, sondern über Vorgaben der Produktqualität regionale Lebensmittel zu beschaffen.

1.2 Zum Begriff der Regionalität im Allgemeinen

Für den Begriff der Regionalität gibt es keine rechtliche oder einheitliche Definition, was zu einer gewissen Unklarheit führt. Im Allgemeinen versteht man unter einer Region einen Teilraum Deutschlands, beispielsweise ein Bundesland, einen Naturraum oder eine kleinere

⁷ Ziekow, in: Ziekow/Völlink, Kommentar zum Vergaberecht, 2. Auflage, § 97 GWB, RdNr. 12.

Raumeinheit mit kulturell-historischem Hintergrund⁸. Auch kann ein regionales Produkt dadurch definiert werden, dass seine Vorprodukte sowie deren Roh- und Hilfsstoffe weitestgehend aus der Region stammen, in der sie verarbeitet und vermarktet werden⁹. Diese Definition wirft Folgefragen, insbesondere für verarbeitete Produkte, auf: Stammen auch die Vorprodukte aus der Region oder erfolgt lediglich die Verarbeitung am Standort? Strenge und exklusive Regionalität ist in vielen Fällen möglicherweise nicht umsetzbar.

Für öffentliche Auftraggeber ist die Angabe einer Region im Rahmen von Vergabeverfahren frei wählbar, muss jedoch für potenzielle Bieter eindeutig und nachprüfbar sein. Dies kann durch politisch-administrative Grenzen, die Angabe von Großraumregionen oder einen Kilometerradius um einen festgelegten Ort erfolgen. Die Frage, wie Regionalität zu definieren und nachzuvollziehen ist, bleibt somit komplex und vielschichtig.

⁸ Sauter & Meyer (2003).

⁹ Lotz & Nischwitz (1998).

2 Vergaberechtssichere Beschaffung von regionalen Lebensmitteln und Dienstleistungen

Grundsätzlich bestehen mehrere Möglichkeiten des öffentlichen Auftraggebers das Kriterium der Regionalität in das Vergabeverfahren einzubeziehen. Unabhängig von Art und Umfang der Vergabe sind bei der Beschaffung regionaler Lebensmittel die allgemeinen vergaberechtlichen Grundsätze zu beachten.

2.1 Festlegung des Auftragsgegenstandes

Im Rahmen der Leistungsbeschreibung ist der Auftragsgegenstand so eindeutig und erschöpfend wie möglich zu umreißen, damit die Beschreibung für alle potenziellen Bieter verständlich ist. Die Bestimmung des Auftragsgegenstandes obliegt den öffentlichen Auftraggebern.

2.1.1 Grundsatz: freies Leistungsbestimmungsrecht

Die öffentlichen Auftraggeber sind grundsätzlich frei in ihren Beschaffungsentscheidungen; sie bestimmen, ob und was beschafft werden soll¹⁰. Das Vergaberecht regelt lediglich die Art und Weise der Beschaffung¹¹. Nach Auffassung der Europäischen Kommission wird die Definition des Auftragsgegenstandes noch nicht von den europäischen Vergaberichtlinien erfasst¹², was den öffentlichen Auftraggebern in diesem Stadium der Vorbereitung grundsätzlich die Möglichkeit gibt, regionale Lebensmittel als Beschaffungsgegenstand festzulegen.

2.1.2 Einschränkung durch das Gebot der produktneutralen Ausschreibung

Da das Vergaberecht jedoch darauf abzielt, einen größtmöglichen Wettbewerb zu gewährleisten, sind der Bestimmungsfreiheit vergaberechtliche Grenzen gesetzt. Es besteht ein Spannungsverhältnis zwischen der Bestimmungsfreiheit und den vergaberechtlichen Grundsätzen, insbesondere dem Gleichbehandlungsgebot. Dieses findet seinen konkreten Niederschlag unter anderem in dem Gebot der produktneutralen Ausschreibung (§ 31 Abs. 6 VgV, § 15 Abs. 3 KonzVgV bzw. § 23 Abs. 5 UVgO).

Danach ist der ausdrückliche Verweis auf eine bestimmte Herkunft unzulässig, wenn dadurch bestimmte Unternehmen oder bestimmte Produkte begünstigt oder ausgeschlossen werden. Die pauschale Forderung nach Lebensmitteln mit regionaler Herkunft verstößt folglich gegen § 31 Abs. 6 VgV als besondere Ausprägung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, da es kein vergaberechtliches Kriterium der Ortsnähe gibt. Es ist untersagt, die Vergabebedingungen so zu gestalten, dass sich faktisch nur ortsansässige Marktteilnehmer auf die Vergabe bewerben können.

2.1.3 Sachlicher Rechtfertigungsgrund für die Beschaffung regionaler Lebensmittel

Unter der Wahrung der allgemeinen Vergabegrundsätze können Anforderungen an den Auftragsgegenstand im Einzelfall jedoch auch regionale Bezüge aufweisen, soweit der Verweis auf eine bestimmte Herkunft durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt ist, wie

¹⁰ VK Bund, Beschl. v. 08.01.2004 – VK 1-117/03; OLG Düsseldorf, Beschl. v. 01.08.2012 – Verg 10/12; OLG Düsseldorf, Beschl. v. 17.02.2010 – Verg 42/09.

¹¹ BayObLG, Beschl. v. 25.03.2021 – Verg 4/21; OLG Celle, Beschl. v. 31.03.2020 – 13 Verg 13/19; OLG Düsseldorf, Beschl. v. 31.05.2017 – VII-Verg 36/16.

¹² Vgl. Zuletzt Europäische Kommission (2016). Ferner auch schon in der vorherigen Auflage von 2011 (Europäische Kommission, 2011) oder Europäische Kommission (2001), S. 8.

§ 31 Abs. 6 VgV, § 15 Abs. 3 KonzVgV bzw. § 23 Abs. 5 UVgO vorsieht. Insoweit normieren § 31 Abs. 6 VgV, § 15 Abs. 3 KonzVgV und § 23 Abs. 5 UVgO Rückausnahmen.

Nach der Rechtsprechung ist eine mit der Vorgabe einhergehende Beschränkung des Wettbewerbs hinzunehmen, wenn die Bestimmung des Auftragsgegenstandes auf sach- und auftragsbezogenen Gründen beruht sowie willkür- und diskriminierungsfrei erfolgt¹³. An die sach- und auftragsbezogenen Gründe werden keine überhöhten Anforderungen gestellt¹⁴.

Für die Beschaffung regionaler Lebensmittel können in Einzelfällen rechtfertigende sach- und auftragsbezogene Gründe bestehen. Regionalität allein ist kein Sachgrund. Wie bereits ausgeführt, ist ein Kriterium der Ortsansässigkeit dem Vergaberecht fremd¹⁵. Regionalität kann jedoch mittelbar als umweltbezogener oder qualitätsbezogener Aspekt in der Leistungsbeschreibung berücksichtigt werden, etwa durch Beschreibung einzelner Anforderungen oder Verweise auf Gütezeichen. Hierbei sind insbesondere die folgenden umwelt- bzw. qualitätsbezogenen Aspekte denkbar: Berücksichtigung der Transportwege im Rahmen der Gesamt-CO₂-Bilanz der Lebensmittel, Frische der Produkte, geringe Warmhaltezeiten zubereiteter Speisen, hohe Anforderungen an geringe Verpackung der Produkte, Versorgungssicherheit und Bildungsaspekte.

Die folgenden Überlegungen lassen sich aber nicht nur auf die Beschaffung von Lebensmitteln beschränken, sondern gelten ebenso für andere Produktgruppen wie Naturstein und Holz (oder indirekt über Möbel) oder die Beschaffung von Regionalstrom. Ähnliches gilt hinsichtlich der Vergabe von anderen Dienstleistungen, z. B. Reinigungs-Dienstleistungen oder IT-Dienstleistungen. Hier ergeben sich ebenfalls keine Unterschiede der rechtlichen Betrachtung.

Nachstehend werden verschiedene Aspekte, mit denen indirekt Bezug zur Regionalität hergestellt werden kann, im Einzelnen vorgestellt:

Auftraggeber könnten eine maximale **Gesamt-CO₂-Bilanz** (über den gesamten Lebenszyklus) der Produkte fordern. Beim Kantinenbetrieb sind die Treibhausgasemissionen, gemessen in CO₂-Äquivalenten, aller in den Speiseplänen angebotenen Mahlzeiten für einen definierten Referenzzeitraum zu ermitteln. Ferner können Produkte, die per Flugzeug transportiert werden (Flugware und exotische Früchte) durch das Leistungsbestimmungsrecht des öffentlichen Auftrag- bzw. Konzessionsgebers ausgeschlossen werden¹⁶. Die Reduzierung von Treibhausgasemissionen ist ein zulässiger ökologischer Nachhaltigkeitsaspekt im Rahmen der öffentlichen Beschaffung. Kürzere Transportwege führen zu einem geringeren CO₂-Fußabdruck, sodass ortsnahe bzw. regional erzeugte Lebensmittel eher diese Anforderung erfüllen können.

Im Bereich des Veranstaltungscaterings und Kantinenbetriebes, also zubereiteter Speisen, kann die **Vorgabe von Warmhaltezeiten** eine rechtssichere Alternative sein. Mit zunehmender Warmhaltezeit nimmt die Qualität der Speisen ab, daher sollten in der Leistungsbeschreibung möglichst kurze Warmhaltezeiten vorgesehen werden, um Frische und Qualität gewährleisten zu können. Ebenso kann auf die **Frische von (unverarbeiteten) Produkten**, d. h. den Zeitraum zwischen Ernte und Lieferung, abgestellt werden. Frisches Obst und Gemüse zeichnet sich durch eine hohe Geschmacksintensität aus und verfügt über eine höhere Konzentration von Vitaminen

¹³ OLG Düsseldorf, Beschl. v. 17.02.2010 – VII-Verg 42/09; OLG Karlsruhe, Beschl. v. 14.09.2016 – 15 Verg 7/16; VK Südbayern, Beschl. v. 28.01.2019 – Z3-3-3194-1-35-10/18.

¹⁴ OLG Düsseldorf, Beschl. v. 13.04.2016 – VII-Verg 47/15; Gabriel & Voll (2019), S. 83.

¹⁵ Siehe 2.1.2

¹⁶ Blauer Engel (2023).

und Mineralstoffen¹⁷. Sachlich begründet kann auch das Verlangen von kurzfristigen Nachlieferungen von Lebensmitteln für unvorhergesehene Cateringaufträge sein¹⁸.

Auch zur **Gewährleistung der Versorgungssicherheit** mit Lebensmitteln erscheint die Anforderung kurzer Lieferketten sachdienlich, da so auch bei einer befürchteten Unterbrechung von grenzüberschreitenden Lieferketten die Lebensmittelversorgung sichergestellt werden kann.¹⁹

Nicht zuletzt kann insbesondere im Rahmen der Beschaffung für Schul- und Bildungseinrichtungen der **Bildungsaspekt** als rechtfertigender Sachgrund herangezogen werden. Lebensmittel mit regionaler Herkunft leisten einen Beitrag zum kulturellen und gastronomischen Erbe und können eine effektive und altersangemessene Vermittlung der Bedeutung gesunder und wertvoller Mahlzeiten unterstützen.

Die punktuelle Bezugnahme auf **Qualitätsstandards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung** (DGE), die den Einsatz ökologisch erzeugter und „einheimischer“ Lebensmittel vorsehen²⁰, ist ebenfalls möglich. Die Vergabekammer Niedersachsen hat in einer Entscheidung im Jahr 2020 die Bezugnahme auf die geltenden DGE-Qualitätsstandards nicht beanstandet²¹. Zudem können geringere Rückstände und Schadstoffe in Lebensmitteln sowie positive gesundheitliche Auswirkungen als Begründung zur Förderung der Regionalität angeführt werden.

Ferner kann ein **regionalspezifischer Saisonkalender** in der Leistungsbeschreibung aufgenommen werden. Die Europäische Kommission selbst nennt den saisongebundenen Einkauf regional verfügbarer Obst- und Gemüsesorten als nachahmenswertes Beispiel²².

Auch die Forderung von **regionalen Siegeln**, wie das Bio-Zeichen Baden-Württemberg, entspricht der zulässigen Rückausnahme gemäß § 31 Abs. 6 S. 2 VgV bzw. § 23 Abs. 5 UVgO soweit dies mit dem Zusatz „oder gleichwertig“ versehen wird, um rechtlich konform zu bleiben und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.²³ Dabei hat der öffentliche Auftraggeber in der Leistungsbeschreibung transparent zu formulieren, unter welchen Voraussetzungen ein angebotenes Produkt als gleichwertig angesehen wird²⁴.

Im Bereich des Veranstaltungscaterings und Kantinenbetriebs können Bieter mit dem **Umweltzeichen „Blauer Engel“** ein besonderes Maß an Nachhaltigkeit und ein hohes ökologisches Niveau ihrer Dienstleistung zertifizieren lassen²⁵.

Einen Überblick über weitere Umwelt- bzw. Gütezeichen bietet die „Datenbank Umweltkriterien“ auf der Internetseite des Umweltbundesamtes²⁶. Die Beschaffung regionaler Produkte kann durch die Bezugnahme auf Gütezeichen rechtssicher gefördert werden. Gleichwohl sind in jedem Fall die allgemeinen vergaberechtlichen Grundsätze zu beachten. Eine

¹⁷ Umweltbundesamt (2015).

¹⁸ Fülles et al. (2017).

¹⁹ Antwort auf die Schriftliche Frage 19 in Drs. 20/5883; <https://dserver.bundestag.de/btd/20/058/2005883.pdf>.

²⁰ DGE (2023a).

²¹ VK Niedersachsen, Beschl. v. 27.04.2020 – VgK 04/2020.

²² Europäische Kommission (2004), S. 25.

²³ OLG Düsseldorf, Beschl. v. 09.01.2013 – Verg 33/12; VK Baden-Württemberg, Beschl. v. 29.01.2015 – 1 VK 59/14.

²⁴ OLG Düsseldorf, Beschl. v. 09.01.2013 – Verg 33/12; VK Südbayern, Beschl. v. 15.03.1999 – 120.3-3194-1-02-02/99.

²⁵ Blauer Engel (2023).

²⁶ Siehe: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung/datenbank-umweltbezogene-beschaffungskriterien>.

gerechtfertigte Wettbewerbsbeschränkung kommt nämlich nicht in Betracht, wenn vordergründig regionalwirtschaftliche oder -politische Zwecke verfolgt werden²⁷.

2.2 Eignungskriterien

Öffentliche Aufträge sind an fachkundige und leistungsfähige (geeignete) Unternehmen zu vergeben, die nicht nach den §§ 123 oder 124 GWB auszuschließen sind. Um sicherzustellen, dass die Unternehmen die geforderte Leistung wie gewünscht erbringen, müssen geeignete Eignungskriterien festgelegt werden, die auch die Regionalität des Leistungsgegenstandes berücksichtigen.

Bei der Vergabe von Dienstleistungen ist die Beschränkung des Wettbewerbs auf Unternehmen aus bestimmten Regionen oder Orten grundsätzlich unzulässig. Das Eignungskriterium „Ortsansässigkeit“ verstößt gegen die Grundsätze des Vergaberechts, insbesondere gegen das Gleichbehandlungsgebot und das Gebot der Nichtdiskriminierung²⁸. Selbiges gilt für mittelbare Diskriminierungen ortsferner Unternehmen. Kriterien wie „regionale Erfahrung“ oder der Wille, Steuergelder an die örtliche Wirtschaft zurückzuführen, diskriminieren andere Bieter und rechtfertigen die Einschränkung des Wettbewerbs nicht²⁹. Wenn ein Marktteilnehmer jedoch durch seine Ortsnähe kalkulatorische Vorteile gewinnt, muss der öffentliche Auftraggeber diese Vorteile nicht künstlich nivellieren³⁰. Da die Einbindung des Regionalbezuges bei den Eignungskriterien nur begrenzt möglich ist, empfiehlt es sich, diese neben der Festlegung des Auftragsgegenstandes bei der Formulierung der Zuschlagskriterien oder der Ausführungsbedingungen zu berücksichtigen.

2.3 Zuschlagskriterien

Der öffentliche Auftraggeber hat die Zuschlagskriterien in der Vergabebekanntmachung oder in den Vergabeunterlagen anzugeben. Die Vergaberichtlinien 2001/25/EU, 2014/24/EU und 2014/23/EU gestatten ausdrücklich die Einbeziehung von Umweltbelangen in die Zuschlagskriterien.

Demgemäß normieren § 127 Abs. 1 S. 1 GWB, § 58 Abs. 2 VgV und § 43 Abs. 2 UVgO, dass zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes *„neben dem Preis oder den Kosten auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Aspekte berücksichtigt werden“* können.

Bei der Festlegung und Beschreibung des Auftragsgegenstandes ist der öffentliche Auftraggeber gehalten, Mindestanforderungen an die Lebensmittel zu formulieren. Im Rahmen der Festlegung der Zuschlagskriterien kann der Auftraggeber Anreize schaffen, diese Mindestanforderungen durch den Bietermarkt unter- bzw. überbieten zu lassen.

Vor diesem Hintergrund besteht insbesondere die Möglichkeit, den Wettbewerb über die **Warmhaltezeit von Speisen bzw. Erntefrische von Gemüse und Obst** zu eröffnen. Die Bieter könnten dann besonders kurze Warmhaltezeiten bzw. besonders geringe Zeiträume zwischen Ernte und Lieferung anbieten und sich so einen Wettbewerbsvorteil verschaffen. Es ist naheliegend, dass überwiegend regionale Anbieter mit regionalen Produkten verkürzte Zeiten und damit besondere Produktqualitäten anbieten können.

²⁷ EuGH, Urt. v. 20.03.1990, C-21/88; EuGH, Urt. v. 03.06.1992, C-360/89; EuGH, Urt. v. 12.02.2004, C-230/02; Schneider (2009), S. 1057.

²⁸ VK Baden-Württemberg, Beschl. v. 14.11.2013 – 1 VK 37/13; BayObLG, Beschl. v. 20.12.1999 – Verg 8/99; Schneider (2023), S. 37.

²⁹ VK Baden-Württemberg, Beschl. v. 14.11.2013 – 1 VK 37/13; VK Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 30.08.2013 – VK 1- 12/13; BayObLG, Beschl. v. 20.12.1999 – Verg 8/99; VK Sachsen, Beschl. v. 31.01.2007 – 1-SVK/124/06.

³⁰ VK Bund, Beschl. v. 18.11.2004 – VK 2-169/04; BayObLG, Beschl. v. 03.07.2002 – Verg 13/02.

Ferner kann der **CO₂-Fußabdruck der zu liefernden Ware** als zulässiges ökologisches Zuschlagskriterium genutzt werden. Die Voraussetzung für ein solches Zuschlagskriterium wäre allerdings die wissenschaftlich fundierte, eindeutige, nichtdiskriminierende und nachprüfbare Ermittlung des CO₂-Fußabdrucks der einzelnen Lebensmittel.³¹

Das Oberlandesgericht Rostock hat bereits 2005 in einem Vergabeverfahren zur Abfallentsorgung entschieden, dass die **Transportentfernung** als „vergabefremder“ Gesichtspunkt zum Wertungskriterium gemacht werden durfte. Umweltaspekte können als Vergabekriterien herangezogen werden, da der Transportaufwand im Hinblick auf die erheblichen Emissionen der Transportfahrzeuge kein ausschreibungsfernes Kriterium darstelle.³²

Durch die Forderung von **saisonal angepassten Speiseplänen** im Bereich der Kantinen- und Cateringdienstleistung können regional produzierte Lebensmittel indirekt gefördert werden. Dementsprechend kann im Bereich des Kantinen- und Cateringbetriebes die Verwendung saisonaler Produkte bevorzugt berücksichtigt werden.

Die Tatsache, dass mit einem Zuschlagskriterium eine Einengung des Bieterkreises einhergeht, verletzt nach Rechtsprechung des EuGH nicht per se den Gleichbehandlungsgrundsatz, selbst wenn nur wenige Unternehmen in der Lage sind, die Aspekte zu erfüllen.³³ Lediglich ein Vergabeverfahren, an dem nur ein Unternehmen teilnimmt, bietet keinen ausreichenden Wettbewerb.³⁴

Als alternative Möglichkeit zur exklusiven Förderung regionaler Beschaffung bieten sich umweltbezogene Zuschlagskriterien, wie Energieverbrauch, Energieeffizienz³⁵, CO₂-Neutralität³⁶, Ressourcenschonung (z. B. Recyclebarkeit, Schadstofffreiheit³⁷), Müllvermeidung³⁸ sowie ökologische Antriebsarten oder Energiequellen³⁹ grundsätzlich an, welche von der Rechtsprechung als zulässige Kriterien angesehen wurden. Durch eine umfassende Berücksichtigung von Umweltkriterien in der öffentlichen Beschaffung können nachhaltige und verantwortungsbewusste Beschaffungsentscheidungen getroffen werden, die sowohl vergaberechtssicher sind als auch die Beschaffung regionaler Lebensmittel fördern.

2.4 Ausführungsbedingungen

Ökologische Kriterien können auch im Rahmen von Ausführungsbedingungen zum Gegenstand der Leistungserbringung gemacht werden. Die Einbeziehung von Umweltaspekten ist ausdrücklich in § 128 Abs. 2 GWB, § 61 VgV und § 45 Abs. 2 UVgO vorgesehen. Diese Bestimmungen ermöglichen es öffentlichen Auftraggebern, ökologische Anforderungen als Teil der Vertragsausführungsbedingungen zu formulieren, um so die Umweltverträglichkeit der Auftragsausführung zu gewährleisten. Bei einer generellen Bevorzugung von regionalen

³¹ Schneider (2023), S. 126.

³² OLG Rostock, Beschl. v. 30.05.2005 – 17 Verg 4/05.

³³ EuGH, Urt. v. 17.09.2002 - Rs. C-513/99.

³⁴ EuGH, Urt. v. 16.09.1999 - Rs. C-27/98.

³⁵ Ausdrücklich § 67 Abs. 5 VgV für die Beschaffung energieverbrauchsrelevanter Liefer- oder Dienstleistungen; VK Bund, Beschl. v. 10.11.2014 – VK2-89/14.

³⁶ VK Bremen, Beschl. v. 24.04.2020 – 16-VK 2/20.

³⁷ Wiedemann, in: Kulartz/Kus/Marx/Portz/Prieß, § 58 VgV, Rn. 168 ff.

³⁸ VK Baden-Württemberg, Beschl. v. 04.05.2018 – 1 VK 8/18.

³⁹ OLG Karlsruhe, Beschl. v. 25.07.2014 – 15 Verg 5/14.

Produkten ist dagegen ein Verstoß gegen die Prinzipien des freien Wettbewerbs und der Nichtdiskriminierung zu bejahen.

Anders gestaltet es sich bei der Bevorzugung oder dem **Ausschluss bestimmter Transportmittel**, da dies eine umweltrelevante Frage darstellt⁴⁰. So kann eine Ausführungsvorschrift formuliert werden, die dem Unternehmen aufgibt, das Produkt nur mit bestimmten, umweltfreundlicheren Transportmitteln zu transportieren. Dies dient dazu, die Umweltbelastung durch den Transport zu minimieren und unterstützt die umweltpolitischen Ziele der öffentlichen Beschaffung. Dabei muss jedoch sichergestellt werden, dass jeder Bieter grundsätzlich in der Lage ist, die Ausführungsbedingungen erfüllen zu können⁴¹. Dies bedeutet, dass die festgelegten ökologischen Kriterien keine unüberwindbaren Hürden für potenzielle Bieter darstellen dürfen und die Wettbewerbschancen nicht unzulässig einschränken. Die Anforderungen sollten so gestaltet sein, dass sie zwar ambitionierte Umweltziele verfolgen, jedoch realistisch und für alle Bieter erfüllbar bleiben.

Durch die Integration ökologischer Kriterien in die Ausführungsbedingungen können öffentliche Auftraggeber aktiv zur Reduzierung der Umweltbelastung beitragen und nachhaltige Beschaffungspraktiken fördern, ohne die Grundsätze des Wettbewerbs und der Gleichbehandlung zu verletzen.

⁴⁰ Schneider (2023), S. 130; Europäische Kommission (2004), S. 38.

⁴¹ Europäische Kommission (2004), S. 38.

3 Fazit

Es ist festzuhalten, dass im europäischen und nationalen Vergaberecht die Berücksichtigung von Umweltkriterien in der Beschaffung generell erwünscht ist. Dies gilt insbesondere für die Beschaffung von Lebensmitteln sowie für Kantinen- und Catering-Dienstleistungen.

Eine vergaberechtssichere Beschaffung regionaler Lebensmittel ist nach nationalen Normen sowie nach europäischem Recht prinzipiell möglich, solange die Regionalität sich aus den konkreten umwelt- und qualitätsbezogenen Anforderungen an die Lebensmittel ergibt. Auf eine pauschale Bezugnahme regionaler Produkte oder Anbieter sollte unbedingt verzichtet werden, da die Förderung von regionalen Produkten inländische Bieter bevorzugen und damit gegen das Gleichbehandlungsgebot verstoßen würde.⁴²

Öffentliche Auftraggeber können insbesondere auf zwei Ebenen der Vergabegestaltung wirksam und rechtssicher regionale Produkte bzw. Dienstleister in den Fokus der Beschaffung nehmen. Dies sind die **Festlegung und Beschreibung des Auftragsgegenstandes** und die **Festlegung der Zuschlagskriterien** zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes.

Bei der Festlegung und Beschreibung des Auftragsgegenstandes können Auftraggeber umwelt- und qualitätsbezogene Aspekte vorgeben, die die Qualitäten und positiven Auswirkungen regionaler Produkte berücksichtigen. Hierzu gehören: **Frische der unverarbeiteten Produkte, Vorgabe von Warmhaltezeiten zubereiteter Speisen, die Gesamt-CO₂-Bilanz der zu liefernden Ware, die Gewährleistung der Versorgungssicherheit sowie Bildungsaspekte.**

Im Rahmen der Zuschlagskriterien kann sodann der Wettbewerb über die Unter- bzw. Überbietung der auf der Ebene der **Leistungsbeschreibung festgelegten Mindestanforderungen** eröffnet werden. Den Anbietern ist somit Gelegenheit zu geben, besonders kurze Warmhaltezeiten, besonders geringe Treibhausgasemissionen etc. anzubieten.

Durch die Formulierung von Umwelt- und Qualitätsaspekten auf den Ebenen der Leistungsbeschreibung und Zuschlagskriterien wird die Ungleichbehandlung europäischer Anbieter verhindert und zugleich werden die besonderen Produktqualitäten regionaler Erzeugnisse berücksichtigt. Dies gelingt, wenn insbesondere auf die pauschale Forderung der „Regionalität“ verzichtet wird. Stattdessen ist die Verbindung zum Auftragsgegenstand zu dokumentieren und sorgfältig zu begründen.

⁴² VK Baden-Württemberg, Beschl. v. 14.11.2013 – 1 VK 37/13; VK Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 30.08.2013 – VK 1- 12/13; BayObLG, Beschl. v. 20.12.1999 – Verg 8/99; VK Sachsen, Beschl. v. 31.01.2007 – 1-SVK/124/06.

4 Quellenverzeichnis

- Agrarmarketinggesellschaft Sachsen-Anhalt mbH & Bundesverband der Regionalbewegung e. V. (2022). Regionale Lebensmittel in der Gastronomie. Potenziale und Grenzen aus der Sicht der Gastronomiebetriebe. https://www.regionalbewegung.de/web/content/12607/BRB_Broschuere_Regionale_Lebensmittel_in_der_Gastronomie_AMG_final.pdf?unique=c933f8fab8cd04f084327afd0355bd202da55a2c.
- BMEL (Hrsg.) (2022). Der BMEL-Ernährungsreport 2022. „Deutschland, wie es isst“. https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ernaehrung/ernaehrungsreport-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=9.
- Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V. (Hrsg.) (2023a). DGE-Qualitätsstandards für die Verpflegung in Betrieben, Behörden und Hochschulen, 6. Auflage. https://www.jobundfit.de/fileadmin/user_upload/medien/DGE-QST/DGE-Qualitaetsstandard_Betriebe_Behoerden_Hochschulen.pdf.
- Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V. (Hrsg.) (2023b). DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Kitas, 6. Auflage. <https://www.dge.de/fileadmin/dok/gemeinschaftsgastronomie/dge-qualitaetsstandards/2023/230929-DGE-QST-Kita.pdf>.
- Die Regionalbewegung (2023). Handreichung. Mehr regionale Lebensmittel, Nachhaltigkeit und Qualität in der Gemeinschaftsverpflegung im Einklang mit dem Vergaberecht. So kann es klappen! https://www.regionalbewegung.de/web/content/12633/Handreichung_zur_Vergabe_von_Verpflegungsleitungen_Kantine%20sucht%20Region.pdf?unique=dadddc11c5bdd5f1785b80859a516a5e807523d6.
- Europäische Kommission (2001). Interpretierende Mitteilung der Kommission über das auf das öffentliche Auftragswesen anwendbare Gemeinschaftsrecht und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vom 4.7.2001, KOM (2001) 274 endg. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0274>.
- Europäische Kommission (2004). Umweltorientierte Beschaffung! Ein Handbuch für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b2f75782-3ad7-470f-b5da-108f63fc5f29/language-de>.
- Europäische Kommission (2011). Umweltorientierte Beschaffung! Ein Handbuch für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c4953939-7e24-4b54-9672-5b845a0009d0/language-en>.
- Europäische Kommission (2016). Umweltorientierte Beschaffung! Ein Handbuch für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen. Herausgeber: Europäische Kommission (3. Auflage). <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8c2da441-f63c-11e5-8529-01aa75ed71a1/language-en>.
- Fülles, M.; Roehl, R.; Strassner, C.; Hermann, A.; Teufel, J. (2017). MEHR BIO IN KOMMUNEN. Ein Praxisleitfaden des Netzwerks deutscher Biostädte. https://www.biostaedte.de/images/pdf/leitfaden_V4_verlinkt.pdf.
- Gabriel, M.; Voll, M. (2019). Markterkundungen öffentlicher Auftraggeber im Grenzbereich zwischen Leistungsbestimmungsrecht und Ausschreibungspflicht, NZBau, 2, 2019, S. 83 ff.
- Lotz, S.; Nischwitz, G. (1998). Regionale Produktion und Vermarktung. Ziele, Rahmenbedingungen, Forderungen. Hrsg. Naturschutzbund Deutschland e.V., Bonn.

Sauter, A.; Meyer, R. (2003). Potenziale zum Ausbau der regionalen Nahrungsmittelversorgung. Endbericht zum TA Projekt „Entwicklungstendenzen bei Nahrungsmittelangebot und –nachfrage und ihre Folgen“. <https://publikationen.bibliothek.kit.edu/1000103723>.

Schneider, J.-P. (2009). Umweltschutz im Vergaberecht, NVwZ, 17, 2009, S. 1057 ff.

Schneider, T. (2023). Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung: Aktualisierung 2022 (UBA-Texte 46/2023). Umweltbundesamt. <https://doi.org/10.60810/openumwelt-5554>

Umweltbundesamt (2015). Gut fürs Klima – frisches Obst aus der Region. <https://www.uba.de/n39055de>, zuletzt geprüft am: 06.08.2026.

Umweltbundesamt (2023). Umweltzeichen Blauer Engel - Veranstaltungscatering und Kantinenbetrieb (DE-UZ 229). RAL gGmbH. <https://produktinfo.blauer-engel.de/uploads/criteriafile/de/220/DE-UZ%20229-202307-de-Kriterien-V2.pdf>