

# Öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln in Österreich aus der Nachhaltigkeitsperspektive

Public procurement of food in Austria from a sustainability perspective

Theresia Oedl-Wieser<sup>1\*</sup>, Michael Klien<sup>2</sup>, Erika Quendler<sup>1</sup> und Franz Sinabell<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen, Wien, Österreich

<sup>2</sup>Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, AT

\*Correspondence to: [theresia.oedl-wieser@bab.gv.at](mailto:theresia.oedl-wieser@bab.gv.at)

Received: 7 Januar 2022 – Revised: 21 Juni 2022 – Accepted: 3 Juli 2022 – Published: 3 Oktober 2022

## Zusammenfassung

Die nachhaltige Beschaffung von Lebensmitteln für öffentliche Einrichtungen unterliegt verschiedenen vergaberechtlichen Vorgaben auf EU- und nationaler Ebene. Mit der Novellierung des europäischen Vergaberechts im Jahr 2004 wurde die Möglichkeit geschaffen, neben dem Preis auch umweltbezogene und soziale Kriterien in öffentlichen Ausschreibungen zu berücksichtigen. Im Beitrag werden die Ergebnisse einer explorativen Mixed-Methods Studie präsentiert, die der Frage nachging, wie die Praxis einer nachhaltigen Lebensmittelbeschaffung im öffentlichen Sektor in Österreich aussieht. In der quantitativen Erhebung wurde erstmalig das Volumen der öffentlichen Beschaffung von Lebensmitteln im Oberschwellenbereich (> 100.000 Euro) analysiert und in der qualitativen Erhebung wurden 12 Expert\*innen zur Entscheidungsfindung bei Auftragsvergaben in Hinblick auf ökologische und soziale Kriterien befragt. In ihrer Gesamtheit illustrieren die Ergebnisse, wie stark dezentral die Vergabestrategien für Lebensmittel in Österreich ausgeprägt sind. Das Nebeneinander von politisch artikulierten, jedoch vielen und teils konkurrierenden Vergabezielen in Bund und Länder, überlässt die Auslegung der Vergabeziele in hohem Ausmaß den dezentralen Auftraggebern. Eine zentralere politische Strategiewahl auf übergeordneter Ebene könnte jedenfalls für eine stärker abgestimmte Vergabepaxis sorgen.

**Schlagerworte:** öffentliche Beschaffung, Lebensmittel, Nachhaltigkeit, Regionalität, Österreich

## Summary

The sustainable procurement of food for public institutions is subject to various procurement law requirements at EU and national level. With the amendment of the European public procurement law in 2004, environmental and social criteria in public tenders in addition to the price are possible to consider. The article presents the results of a mixed-methods study that investigated the question of how sustainable food procurement is in the public sector in Austria. The quantitative analysis, surveyed for the first time the volume of public procurement of foodstuffs in the upper threshold range (> 100,000 Euros), and the qualitative survey covers 12 experts about decision-making processes for sustainable and social criteria in their contracts. Taken as a whole, the results illustrate how strongly decentralised the procurement strategies for foodstuffs are in Austria. The coexistence of politically articulated, but many and partly competing procurement goals at the federal and provincial levels leaves the interpretation of the procurement goals very much up to the decentralised contracting authorities. A more centralised political strategy at the higher level could in any case ensure a more coordinated procurement practice.

**Keywords:** public procurement, food, sustainability, regionality, Austria

## 1 Einleitung

Die Erfahrungen mit der Covid-19 Pandemie seit dem Frühjahr 2020 haben sowohl in der Politik als auch in der breiten Öffentlichkeit verstärkt Fragen zur Ernährungssicherheit sowie zur Bedeutung einer regionalen Lebensmittelversorgung in Österreich aufkommen lassen. Insbesondere im Rahmen der öffentlichen Beschaffung soll Nachhaltigkeit sowie Resilienz die richtungweisende politische Strategie sein und der Fokus stärker auf regional- und kreislaufwirtschaftliche Ansätze gelegt werden, wie der Aktionsplan für die nachhaltige öffentliche Beschaffung (naBe-Aktionsplan 2020) vorsieht (BMK, 2021, 6). Eine nachhaltige öffentliche Beschaffung kann die Versorgungssicherheit zur Deckung von Grundbedürfnissen und Daseinsvorsorge auch bei plötzlich veränderten Rahmenbedingungen und Krisen sicherstellen. Sie hat das Potenzial, die steigende Nachfrage nach heimischen Lebensmitteln, Fairness sowie Transparenz in der Lieferkette und damit den Ausbau regionaler Wertschöpfungsketten zu fördern (Foodlinks, 2013; EK, 2015). Wengleich auch lokale oder regionale Anbieter teilweise auch von Nahrungsmitteln internationaler Lieferungen abhängig sind, kann ihre Stärkung die Krisenfestigkeit der Versorgung verbessern.

Die Beschaffung von Lebensmitteln für öffentliche Einrichtungen wie Krankenhäuser, Altersheime oder Kasernen unterliegt verschiedenen vergaberechtlichen Vorgaben auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene<sup>1</sup>. Diese sollen Wettbewerb, Transparenz, Nichtdiskriminierung und Wirtschaftlichkeit sicherstellen (Eßig und Amann, 2015, 95; EK, 2016, 21). Dieser Fokus spiegelte sich am deutlichsten in der Priorisierung des Billigstangebotsprinzips (niedrigster Preis) gegenüber dem Bestangebotsprinzips (Vergaben mit weiteren Zuschlagskriterien) wider (Salhofer, 2019, 10, 18 und 30ff). Das wachsende Bewusstsein für die Notwendigkeit einer nachhaltigen Wirtschaftsweise führte dazu, dass mit den EU-Richtlinien zum öffentlichen Beschaffungswesen 2004/18/EC und 2014/24/EC sukzessive die Möglichkeiten ausgeweitet wurden, weitere Kriterien zu berücksichtigen. Neben der Qualität haben öko-soziale Kriterien sowie Innovationen an Relevanz gewonnen (Ziniel, 2015, 68f). Mit dem naBe-Aktionsplan 2020 sollen öffentliche Auftraggeber nicht nur einen Beitrag zur klimaneutralen Verwaltung, sondern auch zur Umsetzung der Sustainable Development Goals (SDGs) der UN für nachhaltige Entwicklung leisten (BMK, 2021, 7ff).

Der Staat und seine Teilorganisationen beschaffen als öffentliche Auftraggeber eine Vielzahl von Vorleistungen am Markt. Die Schätzungen zum Ausmaß dieser Beschaffungen liegen sowohl für die EU als auch für Österreich bei jeweils rund 14% des BIP<sup>2</sup> und umfassen praktisch alle Güterbereiche wie Büromaterial, IT-Dienstleistungen, Bauaufträge und auch die Beschaffung von Lebensmitteln (EK, 2019). Im gegenständlichen Beitrag werden die Ergebnisse der Mixed-Methods Studie zur öffentlichen Beschaffung von Lebens-

mitteln in Österreich präsentiert, die im Zuge des Projektes „Covid-19 – Lessons Learnt“<sup>3</sup> durchgeführt wurden. Diese Studie hat explorativen Charakter, da erstmalig die öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln mit Volumina über 100.000 Euro in Österreich erhoben wurde (Klien und Sinabell, 2021) und eine qualitative Befragung von Expert\*innen zur Entscheidungsfindung bei Auftragsvergaben und zum Ermessensspielraum bei der Anwendung von anderen (Zuschlags)-Kriterien jenseits des Preises durchgeführt wurde (Oedl-Wieser und Quendler, 2021). Im Zuge der empirischen Erhebungen wurden folgende Forschungsfragen behandelt:

- Inwiefern werden verbindliche Vorgaben bei Zuschlagskriterien bezüglich Umweltgerechtigkeit, ökologische Aspekte, Tierschutz sowie sozialpolitische Belange bei der öffentlichen Beschaffung von Lebensmitteln verfolgt?
- Inwieweit besteht ein Spannungsfeld zwischen Anspruch und Wirklichkeit bei der Umsetzung einer regionalen und nachhaltigen Lebensmittelversorgung in der öffentlichen Beschaffung?

## 2 Methoden

Eingebettet in das Rahmenprojekt „Covid-19 – Lessons Learnt“ wurde im Teilprojekt „Analyse der Beschaffung von Lebensmitteln über Ausschreibungen“ ein Mixed-Methods Ansatz angewendet, bei dem die Datenerhebung und Datenauswertung konsequent mit nur jeweils einem der beiden methodischen Ansätze – also quantitative oder qualitative Methode – durchgeführt wurde (Kelle 2014, 160; Cameron 2009, 144). Die Anwendung des Mixed-Methods Ansatzes erscheint aus verschiedenen Gründen sinnvoll. Vorab muss festgehalten werden, dass quantitative und qualitative Forschungsergebnisse eine unterschiedlich große Reichweite besitzen. Daraus ergeben sich auch verschiedene Geltungs- und Verallgemeinerungsansprüche (Kelle 2014, 160). So wird im Rahmen der quantitativen Erhebung zwar mit einer großen repräsentativen Stichprobe für Österreich gearbeitet, es muss jedoch bedacht werden, dass hierbei nur die auf der Vergabeplattform der EU, dem „Tenders Electronic Daily“ (TED), enthaltenen Variablen abgefragt werden. Diese enthalten wenig Kontextinformation und es ist daher schwierig abzuschätzen, ob ein „Mehr“ an Nachhaltigkeitskriterien überhaupt sinnvoll umsetzbar gewesen wäre. Hinzu kommt, dass Nachhaltigkeit primär anhand der Zuschlagskriterien gemessen wird, obwohl diese nur eine Dimension darstellt.

Für solche Erklärungslücken oder „blinde Flecken“ bietet die qualitative Methode des Expert\*innen-Interviews komplementäre Informationen, die wichtige situative Informationen zur nachhaltigen Lebensmittelvergabe hervorbringen (Kelle, 2014, 152). Die Expert\*innen-Interviews dienen

<sup>1</sup> Zentral ist dabei das Bundesvergabegesetz 2018 (BVerG 2018).

<sup>2</sup> <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38003>

<sup>3</sup> Dieses Projekt wurde vom BMLRT beauftragt und umfasste insgesamt 8 Arbeitspakete, darunter das Arbeitspaket 7 „Analyse der Beschaffung von Lebensmitteln über Ausschreibungen“.

daher sowohl zur Einordnung der quantitativen Ergebnisse, stellen aber auch einen Realitätscheck für diese dar. Wie oben erwähnt, haben Expert\*innen-Interviews eine geringere Reichweite und liefern keine repräsentativen Ergebnisse, sondern Sichtweisen von Expert\*innen. Mixed Methods bedeutet, dass bei der Durchführung dieser Studie in verschiedenen Phasen, also sequentiell, aufeinander Bezug genommen wurde (Cameron, 146 ff). So erfolgte die Erstellung des qualitativen Leitfadens in Abstimmung mit den quantitativen Ergebnissen und der Großteil der befragten Expert\*innen stammt aus dem Datensatz der quantitativen Erhebung, wobei darauf geachtet wurde, dass eine gewisse regionale und sektorale Vielfalt abgebildet ist.

#### *Methodisches Vorgehen bei der quantitativen Erhebung*

Ein zentrales Ziel der quantitativen Erhebung ist es, die Lebensmittelbeschaffung in Österreich erstmal quantitativ, das heißt auf Basis einer größeren Zahl an vorliegenden Einzelvergaben, zu beschreiben. Zu diesem Zweck wurde ein Analysedatensatz erstellt, indem mehrere Datenbanken mit Matching-Verfahren verknüpft wurden. Der Analysedatensatz wurde mit deskriptiven statistischen Methoden ausgewertet, um Strukturmerkmale und Entwicklung der öffentlichen Beschaffung von Lebensmitteln zu beschreiben. Die im EU-Vergabeportal TED enthaltenen (Roh-)Daten erlauben es, die Oberschwellenvergaben, also Beschaffungen über 100.000 Euro für welche besondere Anforderungen gelten, für alle EU-Länder auszuwerten. Dadurch ist es möglich, quantitativ belastbare Aussagen über die Vergabepraktiken im Bereich Lebensmittel zu treffen. Für Österreich umfasst der relevante Datensatz von 2006 – 2020 über 59.000 Einzelvergaben, wobei auf den Lebensmittelbereich rund 2.400 Vergaben, also rund 160 jährlich, entfallen. Die TED-Daten enthalten eine Reihe grundsätzlicher Vergabeinformationen wie Auftraggeber, beschafftes Gut oder Leistung, Wert des Auftrags, beauftragtes Unternehmen, aber auch Informationen zur konkreten Gestaltung der Vergabe. So sind in TED beispielsweise wichtige Informationen zu den Vergabekriterien, den technischen Spezifikationen der Produkte und ihrer Gewichtung enthalten. Da die TED-Daten nur Name und Adresse des beauftragten Unternehmens enthalten, war es notwendig, die Unternehmensdatenbank „AMADEUS“ von Bureau Van Dijk hinzuzuziehen, um Charakteristika der Unternehmen zu bestimmen. Die Datenbank AMADEUS enthält neben Finanzkennzahlen wie Umsatz und Beschäftigte auch Informationen über Firmenverflechtungen. Dadurch ist es möglich, Firmen als Teil größerer Unternehmensgruppen zu identifizieren und einem (internationalen) Eigentümer zuzuordnen. Auf diese Weise können beauftragte Firmen identifiziert werden, die zwar eine Niederlassung in Österreich besitzen, aber eigentlich nur als Händler oder Importeur tätig werden. Die Verknüpfung der TED-Daten mit den Unternehmensdaten in AMADEUS erfolgte über ein Namens-Matching. Nach einer Bereinigung/Harmonisierung der Unternehmensnamen und Adressen erfolgte ein Abgleich anhand

von String-Similarity Maßen (NGrams<sup>4</sup>, Jaro-Winkler<sup>5</sup>). Unternehmen wurden als potentieller Match identifiziert, wenn Name und Adresse ein Übereinstimmungsmaß von über 80% (Jaro-Winkler) erreichen. Der potentielle Match mit der höchsten summierten Übereinstimmung bei Namen und Adresse wurde letztendlich ausgewählt.

#### *Methodisches Vorgehen qualitative Erhebung*

Für die explorative qualitative 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 von Lebensmitteln durch die Expert\*innen und die in ihrem Arbeitsbereich üblichen Vorgehensweisen. Die Ausarbeitung des Leitfadens erfolgte auf der Basis von Literaturrecherchen zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung und in Abstimmung mit den Kollegen, die die quantitative Erhebung durchführten. Durch die Auswahl der Befragten sollte ein möglichst umfassendes Bild der öffentlichen Beschaffung von Lebensmitteln beim Bund und den Ländern in Österreich erhalten werden. Die online-Interviews wurden mit 12 Fachpersonen aus den Bereichen Einkauf, Interessensvertretungen und Initiativen für eine nachhaltige Lebensmittelbeschaffung geführt.

Die digitalen Aufnahmen der Interviews wurden wörtlich übertragen und die verbalen Daten wurden mit dem Analyseprogramm MAXQDA mittels Codierung ausgewertet (Rädiker und Kuckartz, 2019). Die Codierung der Expert\*innen-Interviews erfolgte entlang einer Mischform aus deduktivem und induktivem Vorgehen. Die Fragen des Leitfadens dienten im qualitativen Teil der Mixed-Methods 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). Die Äußerungen der Expert\*innen werden von Anfang an im Kontext ihrer institutionell-organisatorischen Handlungsbedingungen verortet, sie erhalten hierdurch ihre Bedeutung. Der gemeinsam geteilte fachlich institutionell-organisatori-

- 4 N-Gramme bezeichnet die Zerlegung eines Textes in aufeinanderfolgende sich überschneidende Fragmentketten (hier Buchstabenketten der Länge N). Durch diese Zerlegung lässt sich jedes Wort als Menge der darin vorkommenden Fragmentketten charakterisieren. Dies ermöglicht es, einfache und performante Ähnlichkeitsmassen zu konstruieren, da diese Reduktion es erlaubt, sehr rechenintensive Berechnungen in eine einfache Matrixberechnung zu überführen.
- 5 Die Jaro-Winkler Distanz misst den Bearbeitungsabstand zwischen zwei Zeichenfolgen. Als Basis dient das Jaro Ähnlichkeitsmaß, das versucht, für nahe Buchstabenvertauschungen zu korrigieren. Zusätzlich wird bei der Jaro-Winkler Distanz noch versucht, gleiche initiale Buchstabenkombinationen positiv in das Ähnlichkeitsmaß (bzw. negativ in die Jaro-Winkler Distanz) einfließen zu lassen.

sche Kontext der Expert\*innen sichert hierbei weitgehend die Vergleichbarkeit der Interviewtexte (Meuser und Nagel, 2009; Mayring, 2015).

### 3 Ergebnisse

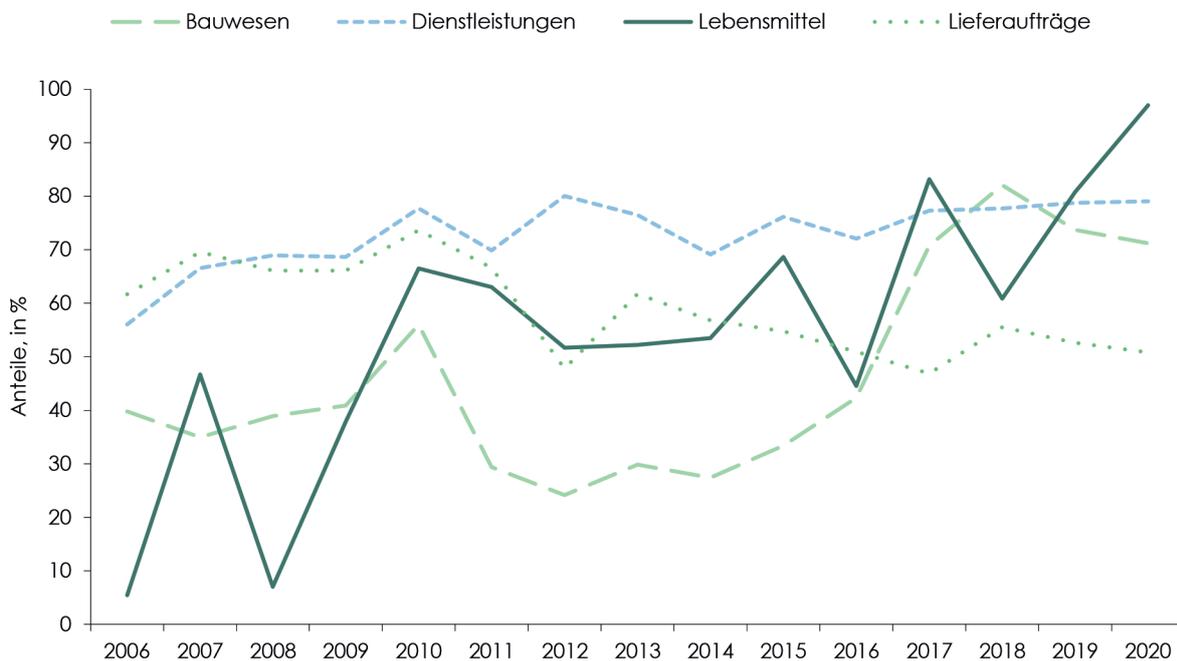
#### 3.1 Quantitative Ergebnisse

Die Analyse des Vergabedatensatzes TED zeigt eine starke Veränderung in den Vergabepraktiken in den letzten beiden Jahrzehnten, die den Bereich der Lebensmittelbeschaffung besonders stark betroffen hat (Klien und Sinabell, 2021). Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, lag der Anteil der Vergaben mit Bestangebotsprinzip in den Jahren vor 2010 noch recht deutlich unter 50%, in den Jahren zwischen 2010 und 2018 zumeist zwischen 50 und 70%, und in den Jahren 2019 und 2020 bereits bei über 80%. Wenngleich auch andere Bereiche der öffentlichen Beschaffung wie Dienstleistungen oder Bauwesen eine Steigerung beim Anteil der Bestangebotsvergaben verzeichneten, war in keinem anderen Bereich der Zuwachs so bedeutend wie im Bereich Lebensmittel.

und 2020 bei der Mehrzahl der Vergaben bei maximal 50%. In der Detailbetrachtung zeigt sich, dass besonders Qualitätskriterien für diese Trendverschiebung verantwortlich sind. Neben objektiven und subjektiven Qualitätskriterien werden auch Informationsverpflichtungen (etwa zu Herkunft oder zu Inhaltsstoffen) oder Qualitätsmanagementsysteme häufig als Zuschlagskriterien verwendet. Ökologische Kriterien<sup>6</sup> werden zwar mittlerweile häufiger angewendet, aber die Gewichte für diese Faktoren sind zumeist eher gering (<10%). Kaum Verwendung im Bereich Lebensmittel finden soziale Gesichtspunkte, aber auch Service-bezogene Kriterien.

Neben den Vergabepraktiken gibt die Analyse in Klien und Sinabell (2021) auch Einblicke in die Lieferantenstruktur bei Lebensmittelbeschaffungen in Österreich. Und hier zeigt sich, dass Handelsunternehmen eine sehr dominante Position einnehmen. Rund 70% der Vergaben entfallen auf Handelsunternehmen<sup>7</sup> – lokale als auch ausländische –, und 30% direkt auf die Produzenten (siehe Abbildung 2). Zwar gehen 99% der Vergaben an Unternehmen mit einem Sitz in Österreich, dabei handelt es sich jedoch in 12% der Fälle um Tochterunternehmen von EU- oder Extra-EU Unternehmen. Diese Unternehmen sind fast ausschließlich

Abbildung 1: Anteil der öffentlichen Vergaben nach dem Bestangebotsprinzip und nach Leistungsbereichen 2006 bis 2020



Quelle: TED (2021) in Klien und Sinabell (2021)

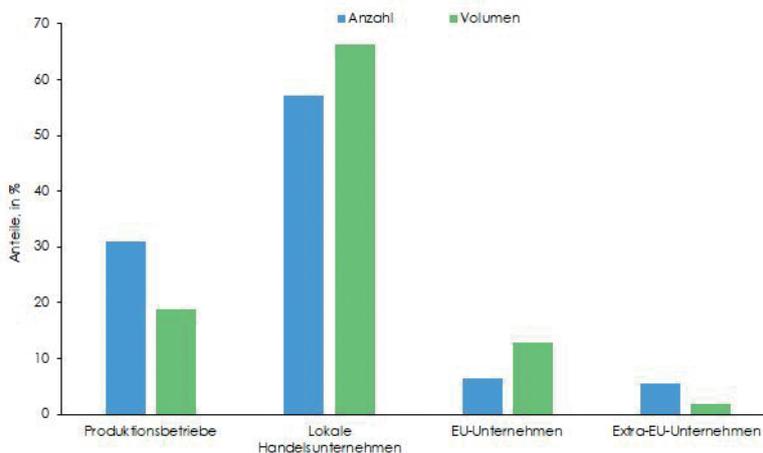
Zusätzlich zur Verwendung weiterer Kriterien stieg erst in den letzten Jahren auch das Gewicht dieser Nicht-Preiskriterien bei öffentlichen Ausschreibungen markant. Noch in den Jahren 2014 bis 2016, als bereits häufiger Bestangebotsvergaben durchgeführt wurden, war das Gewicht des Preises weiterhin sehr hoch, und in den meisten Fällen bei über 80%. Diese Praxis hat sich erst in den letzten Jahren verändert und so lag das Gewicht des Preiskriteriums in den Jahren 2019

Handelsunternehmen. Im Vergleich zu anderen Segmenten der öffentlichen Beschaffung ist die Lebensmittelbeschaffung

<sup>6</sup> Ökologische Kriterien betreffend Herstellung, Tierwohl oder Transportwege (z.B. Anteil Bioprodukte, spezielle Kennzeichnung oder Tierhaltung, Länge des Transportwegs).

<sup>7</sup> Als Handelsunternehmen werden hier alle Unternehmen verstanden, die gemäß der Wirtschaftstätigkeitenklassifikation NACE Rev. 2 in die Bereiche 45, 46, und 47 fällt. Produktionsunternehmen sind jene in den Bereichen 01 bis 39.

Abbildung 2: Anteile an öffentlichen Vergaben im Bereich der Lebensmittel nach Lieferantentyp, Anzahl und Volumen 2006-2020 in Prozent



Quelle: TED (2021)

fung damit zwar lokal geprägt, der hohe Anteil von Handelsunternehmen lässt aber unklar erscheinen, wie hoch der Anteil regionaler Produkte im Sinne von lokaler Wertschöpfung tatsächlich ist.

Gewisse Hinweise auf die höhere „Regionalität“ von Produktionsunternehmen sind aber dennoch vorhanden. So zeigt sich, dass Vergaben an Produktionsunternehmen häufiger an lokale (also dem gleichen Bundesland) oder regionale Unternehmen (aus Österreich) gehen. Beauftragte Produktionsunternehmen sind am häufigsten innerhalb derselben NUTS-3 Region wie die Auftraggeber angesiedelt, und weisen die geringsten durchschnittlichen Distanzen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer aus (Kilometer, Median wie Mittelwert).

### 3.2 Qualitative Ergebnisse

Im explorativen qualitativen Teil der Mixed-Methods Studie wurde erhoben, wie die Prozesse der Entscheidungsfindung bei den Auftragsvergaben der öffentlichen Beschaffung von Lebensmitteln in der alltäglichen Praxis ablaufen, welche Bedeutung das Preiskriterium nach wie vor hat und welche Ermessensspielräume bei den Verantwortlichen für die Anwendung von anderen (Zuschlags)Kriterien als jenem des Preises bestehen. Ein Aspekt, der sich in den Expert\*innen-Interviews als bedeutend für eine regionalisierte nachhaltige Beschaffung herausstellte, ist die Art der Küchensysteme und deren Veränderung in den beschaffenden Organisationen. Schließlich wird auf die zentrale Frage eingegangen, inwiefern verbindliche Vorgaben bei Zuschlagskriterien bezüglich Umweltgerechtigkeit, ökologische Aspekte, Tierschutz sowie sozialpolitische Belange von den Verantwortlichen der öffentlichen Beschaffung verfolgt werden und zur Anwendung kommen.

Die Ergebnisse des qualitativen Teiles unterstreichen die historische Bedeutung des Preiskriteriums und zeigen den großen Handlungsbedarf im öffentlichen Bereich auf.

„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 im Lebensmittelbereich kämpft. Wir müssen als öffentliche Hand tatsächlich ansetzen, uns entsprechend zu positionieren.“ [I 1, Pos. 45]

Je nach administrativer Praxis und Zuständigkeit werden Qualitäts- und Nachhaltigkeitskriterien auch schon über einen längeren Zeitpunkt angewendet. Im Bundesland Wien wurden bereits Mitte der 1990er Jahre „ÖKO-Kauf Kriterien“ entwickelt und seitdem angewendet.

„Also, in jedem 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 diese ÖKÖ-Kauf Kriterien nicht angewendet werden, beziehungsweise nicht angewendet werden können, dann haben diese Vergabereferenten in der Regel einen Vermerk im Vergabeakt durchzuführen.“ [I 9, Pos. 27]

Die Situation, dass im öffentlichen Bereich die Zahl der Frischküchen in der Gemeinschaftsverpflegung zurückgeht, wird den Anteil an Convenience-Produkten erhöhen. Die Art des Küchensystems (Cook & Chill/Serve/Freeze/Hold) hat großen Einfluss, in welchem Bearbeitungszustand Lebensmittel angekauft werden und das hat Auswirkungen auf die Saisonalität und Regionalität der zugekauften Produkte.

„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]

Im naBe-Aktionsplan 2020 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 (BMK, 2021; BMLRT 2021). 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 der Lebensmittel geht. Oft besteht eine Ambivalenz von „Bio“ und „Regionalität“ im öffentlichen Beschaffungswesen oder die beiden Qualitätskriterien stehen miteinander im Wettstreit. Die Regionalität von Lebensmitteln hat, nach Ansicht der Expert\*innen, in der Wahrnehmung bereits die Bioqualität abgelöst.

„Und da stellt sich natürlich auch dann wieder die Frage, gibt es überhaupt so viele Bioprodukte in Österreich. Oder, ist es dann gescheiter, dass ich ein Bioprodukt aus Italien kaufe 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]

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 oder aber die Mengen an Lebensmitteln nicht gewährleistet werden können.

„Das Problem ist, 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 Talerlandschaft 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 hierfür ist das „Bäuerliche Versorgungsnetzwerk Steiermark“ mit dem Ziel, Produzent\*innen genossenschaftlich zu unterstützen und eine adäquate Logistik aufzubauen. Durch Kooperationen und entsprechender Technologie wird von bäuerlichen Produzent\*innen versucht, auf den Trend des zunehmenden Anteils an Convenience-Produkten in der Gemeinschaftsverpflegung zu reagieren.

Im Rahmen des naBe-Aktionsplanes werden den beschaffenden Stellen für die Einhaltung der Tierwohlstandards unterschiedliche Gütesiegel empfohlen, welche ein Mindestset an Kriterien darstellen. Um das Qualitätskriterium Tierwohl in öffentlichen Ausschreibungen im Bereich Oberschwelle ohne Diskriminierung integrieren zu können, wird von den Expert\*innen vorgeschlagen, technische Spezifikationen in der Leistungsbeschreibung zu formulieren. Diese Festschreibung in den technischen Spezifikationen kann im Verfahren dann nicht durch einen sehr niedrigen Preis bei den Zuschlagskriterien ausgehebelt werden, da die technischen Spezifikationen erfüllt werden müssen.

„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.“ [I 1, Pos. 49]

In Hinblick auf die Ausschreibung regionaler Produkte werden von den Expert\*innen einige Schwierigkeiten genannt, die damit einhergehen. Das Thema beinhaltet oft Ambivalenzen, die schwer aufgelöst werden können. Ein Pilotversuch in Oberösterreich, gemeinsam ausgeführt von der Bundesbeschaffung GmbH (BBG), dem Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV) und dem Land Oberösterreich, setzt ein dynamisches Beschaffungssystem um, bei dem auch kleinere landwirtschaftliche Produzent\*innen und Lebensmittelhandwerksbetriebe angesprochen werden, sich im Rahmen von Ausschreibungen bei der BBG zu bewerben.

„Das dynamische Beschaffungssystem 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 und dem Land Oberösterreich, wo unter anderem die Landhausküche mit dem Küchenleiter

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.“ [I 1, Pos. 42-44]

Die Ergebnisse der qualitativen Befragung zeigen sehr deutlich das Spannungsfeld zwischen Anspruch und Wirklichkeit bei der Umsetzung einer regionalen und nachhaltigen Lebensmittelversorgung in der öffentlichen Beschaffung auf. Laut Expert\*innen besteht zwar die Bereitschaft zu einer stärkeren Berücksichtigung von nachhaltigen und sozialen Kriterien, die Umsetzung ist jedoch noch nicht in so hohem Ausmaß fortgeschritten, wie intendiert ist.

#### 4 Diskussion

Bezogen auf die Forschungsfragen dieser Studie, hat der Mix-Methods Ansatz vielfach korrespondierende Ergebnisse hervorgebracht. Besonders die historisch starke Fokussierung auf den Preis und die nur sekundäre Berücksichtigung nachhaltigerer Aspekte zeigt sich sehr deutlich in den Ergebnissen. Das Zahlengerüst aus dem quantitativen Teil wird komplementiert durch die Kontextinformation aus den Expert\*innen-Interviews. Diese zeigen, dass die Preisfokussierung in manchen Situationen und bei manchen Auftraggebern immer noch dominant ist. Während der allgemeine Trendwechsel zwar unbestritten ist, hängt es doch von der konkreten Vergabesituation ab, welche bindenden Einfluss Preis- und Kostenerfordernisse auf die Vergabepraktiken haben. Im Hinblick auf die Vielzahl von unterschiedlichen Zuschlagskriterien zeigen die Mixed-Method Ergebnisse im Zusammenspiel zudem, dass die Auftraggeber bei der öffentlichen Beschaffung von Lebensmitteln unterschiedliche Prioritäten verfolgen. Teilweise stehen die äußerst unterschiedlichen Kriterien im Zusammenhang mit den beschafften Produkten – beispielsweise Tierwohlgesichtspunkte oder die Frage nach Zertifizierungen – in einigen Fällen zeigt sich jedoch eine sehr unterschiedliche strategische Ausrichtung. Während manche Auftraggeber stärker versuchen, den Aspekt Regionalität zu fördern, stehen bei anderen Auftraggebern eher Faktoren wie Bio oder Qualitätsaspekte im Vordergrund. Je nach Zielsetzung sind unterschiedliche Zuschlagskriterien zielführend, die entsprechend in den Ausschreibungen berücksichtigt werden.

In ihrer Gesamtheit illustrieren die Ergebnisse vor allem, wie stark dezentral die Festlegung einer Vergabestrategie für

Lebensmittel ausgeprägt ist. Die dezentrale Ausführung der Beschaffung ist zwar aufgrund des regional entstehenden Bedarfs nach Gütern sinnvoll – zum Beispiel im jeweiligen Krankenhaus – die entsprechende Auswahl der wesentlichen Vergabeparameter wie Zuschlagskriterien ist jedoch nicht alternativlos. Die Studienergebnisse zeigen, dass die derzeitige Auslegung der Vergabeziele sehr stark den Auftraggebern überlassen ist und entsprechend auch sehr unterschiedlich ausgelegt wird. Eine stärkere zentrale politische Strategissetzung von übergeordneter Ebene – von Seiten des Bundes und der Bundesländer – könnte jedenfalls für eine koordinierte und stärker abgestimmte Vergabepaxis sorgen. In diesem Zusammenhang sollten zukünftig jedenfalls die Erfahrungen aus dem naBe-Aktionsplan 2020 gesammelt und evaluiert werden, wo erstmals für große Teile der österreichischen Lebensmittelvergabe sehr konkrete Vorgaben zur Anwendung kommen.

Die quantitativen und qualitativen Ergebnisse haben auch ein Schlaglicht auf den potenziellen Konflikt zwischen „Regionalität“ und „Nachhaltigkeit“ geworfen. Die derzeitige Situation bei der Lebensmittelbeschaffung scheint von einer mangelnden Übereinstimmung zwischen öffentlichem Bedarf nach nachhaltigen Lebensmitteln und einem entsprechenden regionalen Angebot bestimmt zu sein. Dieser Befund, der sich im quantitativen Teil anhand des geringen Anteils an direkten Vergaben an Produktionsunternehmen zeigt, hat sich in den Interviews weiter verfestigt. Das Ungleichgewicht hängt einerseits mit dem fehlenden oder unzureichend koordinierten lokalen Angebot zusammen, andererseits aber auch mit der zunehmenden Convenience-Orientierung auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber. Die Umstellung von selbst zubereiteten Speisen hin zu teil- oder voll-verarbeiteten Speisen sind Faktoren, die nicht nur tendenziell Großunternehmen begünstigen, sondern auch Handelsunternehmen mit einem breiteren Angebotsumfang. Wenn Nachhaltigkeit und Regionalität gleichzeitig gesteigert werden sollen, sind demnach Schritte nötig, um sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite entsprechend aufzubauen und anzupassen. Wenn es kein passendes regionales Angebot gibt, beziehungsweise die öffentliche Nachfrage zu unflexibel ist, sind Zielkonflikte zwischen Regionalität und Nachhaltigkeit in der öffentlichen Lebensmittelbeschaffung vorprogrammiert.

#### 5 Ausblick

Aufgrund der großen Erwartungen, die an öffentliche Vergaben in Hinblick auf Nachhaltigkeit und Regionalität gestellt werden, kann die gegenständliche Studie dazu beitragen, erste Ansatzpunkte und Hebel für weitere Reformschritte im Bereich öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln zu identifizieren. Die Ergebnisse der Studie belegen den Bedarf an einem vertieften, und vor allem regelmäßigen Monitoring der Vergabesituation im Bereich Lebensmittel. Wie sich zeigt, haben sich die rechtlichen Grundlagen und in weiterer Folge die Vergabepraktiken in den letzten Jahren stark verändert. Durch den naBe-Aktionsplan 2020 werden weitere

Verhaltensänderungen eintreten. Vor weiteren Reformschritten ist es jedoch nötig zu verstehen, wie sich die Vergabesituation Post-Covid 19 darstellt. Auch eine Evaluierung der bisherigen Reformschritte wäre sinnvoll, um die Wirkungsmechanismen nachzeichnen zu können. Mit dem naBe-Aktionsplan 2020 sollen öffentliche Auftraggeber nicht nur einen Beitrag zur klimaneutralen Verwaltung, sondern auch zur Umsetzung der SDGs der UN für nachhaltige Entwicklung leisten.

Auf übergeordneter Ebene wäre es zudem empfehlenswert, den Prozess zu einer umfassenden Vergabestrategie stärker zu verfolgen. Das Nebeneinander von zwar politisch artikulierten, aber vielen und teils konkurrierenden Vergabebzielen, bietet den dezentralen Stellen wenig Anhaltspunkte für die Umsetzung einer koordinierten oder gar nationalen Strategie. Wenngleich die Studie zeigt, dass es aufgrund der vielfältigen Produkte und ihren spezifischen Anforderungen keine expliziten Vorgaben von übergeordneter Stelle im Sinne von verpflichtenden Zuschlagskriterien geben kann, sollte dennoch eine stärkere Anleitung hinsichtlich der zu verfolgenden Zielsetzungen erfolgen. In der aktuellen Situation sind die ausführenden Stellen jedenfalls in ihrer Interpretation der Ziele und Ausgestaltung der Vergabedesigns weitgehend auf sich allein gestellt.

## Literatur

- BKA (Bundeskanzleramt) (2020) Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024. Wien.
- BMK (Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie) (2021) Aktionsplan & Kernkriterien für die Beschaffung nachhaltiger Produkte und Leistungen – naBe. Wien.
- 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> (10.10.2021)
- BVergG (2018) Bundesvergabegesetz 2018.
- Cameron, R. (2009) A sequential mixed model research design: Design, analytical and display issues. *International Journal of Multiple Research Approaches* 3, 2, 140-152.
- EK (Europäische Kommission) (2015) Green Public Procurement. [http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm) (24.08.2021)
- EK (Europäische Kommission) (2016) Buying green! A handbook on environmental public procurement. <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf> (16.06.2021)
- EK (Europäische Kommission) (2019) Annual report on European SMEs. SME Performance Review 2018/2019. DG for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. Brussels.
- 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. Berlin, Heidelberg: Springer Gabler, 93-108. DOI 10.1007/978-3-662-46231-7\_5.
- Foodlinks (2013) Revaluing 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) (10.06.2021)
- Helfferrich, C. (2014) Leitfaden- und Experteninterviews. In Baur N., Blasius J. (Hrsg.) Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien. DOI 10.1007/978-3-531-18939-0\_39.
- Kelle, U. (2014) Mixed Methods. In Baur, N. und Blasius, J. (Hrsg.) Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 153-166. DOI 10.1007/978-3-531-18939-0\_8.
- Klien, M. und Sinabell, F. (2021) Die öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln in Österreich – quantitative Erhebung. Teilprojekt im Rahmen des Projektes „Resilienz – Corona-Krise und land- und forstwirtschaftliche Wertschöpfungsketten – Lessons learnt“ durchgeführt am WIFO. Wien.
- 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., Lauth, H.-J. und Jahn, D. (Hrsg.) Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, 465-480.
- Oedl-Wieser, T. und Quendler, E. (2021) Die öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln in Österreich - qualitative Erhebung. Teilprojekt im Rahmen des Projektes „Resilienz – Corona-Krise und land- und forstwirtschaftliche Wertschöpfungsketten – Lessons Learnt“ durchgeführt an der BAB. Wien.
- Rädiker, S. und Kuckartz, U. (2019) Analyse qualitativer Daten mit MAXQDA. Text, Audio und Video. Wiesbaden: Springer VS.
- Salhofer, S. (2019) Das Bestbieterprinzip im Vergaberecht. Diplomarbeit. Johannes Kepler Universität Linz. Linz. <https://epub.jku.at/obvulihs/download/pdf/3588808?originalFilename=true> (10.06.2021)
- TED (2021): Tenders electronic daily – Supplement to the Official Journal of the EU. <https://ted.europa.eu/>
- 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=f81ba-3daea37ce08bc7aa34ab2325c170dad224c> (10.06.2021)