



## - Erste Ergebnisse -

# Ausschreibungen und Kriterien für eine abfallarme, nachhaltige Schulverpflegung

Ergebnisse der bundesweiten Befragung  
von Schulträgern und Verpflegungsanbietern

Dipl. oec. troph. Frank Waskow  
M. Sc. Linda Niepagenkemper

Düsseldorf, September 2019

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung



**FONA**  
Sozial-ökologische  
Forschung  
BMBF



DLR Projektträger

## Das Forschungsprojekt REFOVAS

Das Forschungsvorhaben „Wege zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen“ zielt mit Maßnahmen, Bewertungsrahmen und Analysewerkzeugen auf zukunftsfähige Ansätze für einen nachhaltigen Umgang mit Lebensmitteln unter Einbindung sozio-ökologischer Innovationen. Es beschäftigt sich mit den vermeidbaren Lebensmittelabfällen in Deutschland.

Im Forschungsprojekt werden zwei Betrachtungsebenen verschränkt. Zum einen wird eine ganzheitliche, sektorale Analyse der Lebensmittelabfälle entlang der gesamten Wertschöpfungskette von der Produktion bis zum Konsum durchgeführt. Zum anderen werden Teilbereiche in der Praxis anhand von drei Fallstudien und unter Beteiligung von Akteuren detaillierter untersucht.

Um die Ursachen der Abfallentstehung und ihre Auswirkungen besser zu verstehen, werden Akteure aus der Praxis in Fallstudien (Obst & Gemüse, Brot & Backwaren, Schulverpflegung) miteinbezogen. Diese Akteure helfen geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen zu entwickeln.

Auf diese Weise können die Ergebnisse und Handlungsoptionen hinsichtlich ihrer Auswirkungen im Gesamtsystem eingeordnet werden. Gleichzeitig sind spezifische Aussagen zu Teilsystemen und eine Bewertung der Relevanz von Handlungsoptionen durch die Akteure möglich.

Basierend auf den Ergebnissen werden Möglichkeiten zur Schaffung eines neuen Bewusstseins für nachhaltiges Handeln in Bezug auf die Vermeidung von Lebensmittelabfällen identifiziert und bewertet. Unter Einbeziehung relevanter Akteure werden Handlungsstrategien und mögliche Maßnahmen zur Anreizbildung für die Vermeidung von Lebensmittelabfällen diskutiert.

Ziel des Vorhabens ist es, den Agrar- und Ernährungssektor entlang seiner Wertschöpfungsketten hinsichtlich der Entstehung von Lebensmittelabfällen und insbesondere dem Anteil an vermeidbaren Abfällen zu analysieren sowie Strategien und Ansatzpunkte für Maßnahmen zur Abfallreduzierung zu identifizieren und praktisch zu erproben.

Die Forschungspartner sind:



Das Forschungsvorhaben wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Programm der Forschung für nachhaltige Entwicklung (FONA) gefördert.

Das Projekt verortet sich im Förderschwerpunkt Sozial-ökologische Forschung (SÖF) und ist einer von 30 Forschungsverbänden der Fördermaßnahme „Nachhaltiges Wirtschaften“.

**Weitere Informationen unter:**

[www.refowas.de](http://www.refowas.de)

[www.soef.org](http://www.soef.org)

[www.fona.de/de/17399](http://www.fona.de/de/17399)

# Inhaltsverzeichnis

<b>DAS FORSCHUNGSPROJEKT REFOWAS.....</b>	<b>II</b>
<b>INHALTSVERZEICHNIS .....</b>	<b>III</b>
<b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>IV</b>
<b>TABELLENVERZEICHNIS .....</b>	<b>IV</b>
<b>1 EINLEITUNG .....</b>	<b>5</b>
<b>2 ZIELE DER STUDIE .....</b>	<b>7</b>
<b>3 METHODISCHE VORGEHENSWEISE .....</b>	<b>9</b>
<b>4 ERSTE ERGEBNISSE AUS DER BEFRAGUNG VON SCHULTRÄGERN .....</b>	<b>11</b>
4.1 STRUKTURELLE DATEN ZU BEFRAGTEN .....	11
4.2 ERNÄHRUNGSKOMPETENZEN, ZUSTÄNDIGKEIT UND KOMMUNIKATION .....	12
WEITERE ERGEBNISSE FOLGEN .....	15
4.3 SCHWIERIGKEITEN MIT AUSSCHREIBUNGEN AUS TRÄGERSICHT .....	16
4.4 ANFORDERUNGEN AN EINE ATTRAKTIVE UND GESUNDE SCHULVERPFLEGUNG .....	19
WEITERE ERGEBNISSE FOLGEN .....	19
4.5 ANFORDERUNGEN ZUR VERMEIDUNG VON LEBENSMITTELABFÄLLEN.....	20
WEITERE ERGEBNISSE FOLGEN .....	20
<b>5 ERSTE ERGEBNISSE DER BEFRAGUNG VON VERPFLEGUNGSANBIETERN .....</b>	<b>21</b>
5.1 STRUKTURELLE DATEN ZU DEN BEFRAGTEN .....	21
5.2 SCHWIERIGKEITEN VON VERPFLEGUNGSANBIETERN MIT AUSSCHREIBUNGEN .....	23
5.3 ABGABEPREISE VON VERPFLEGUNGSANBIETERN .....	26
5.4 ANFORDERUNGEN AN EINE ATTRAKTIVE UND GESUNDE SCHULVERPFLEGUNG .....	28
5.5 ANFORDERUNGEN ZUR VERMEIDUNG VON LEBENSMITTELABFÄLLEN.....	29
WEITERE ERGEBNISSE FOLGEN .....	29
<b>6 UNTERSTÜTZUNGSANGEBOTE UND HILFEN FÜR TRÄGER UND ANBIETER.....</b>	<b>30</b>
ERGEBNISSE FOLGEN .....	30
<b>7 HANDLUNGSFELDER UND EMPFEHLUNGEN .....</b>	<b>30</b>
ERGEBNISSE FOLGEN .....	30
<b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>31</b>

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen (VZ NRW)

Bereich 4, Gruppe Lebensmittel & Ernährung

Mintropstr. 27, 40215 Düsseldorf

Tel. 0211-3809-121

ernaehrung@verbraucherzentrale.nrw

www.verbraucherzentrale.nrw

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ablaufschema: Vermeidung von Speiseabfällen im REFOWAS-Projekt.....	6
Abbildung 2: Chancen und Hemmnisse bei Ausschreibungen und Vertragsgestaltung von Schulverpflegung.....	8
Abbildung 3: Vorgehensweise bei der Befragung von Schulträgern und Verpflegungsanbietern .....	9
Abbildung 4: Räumliche Einordnung (Schulträger) .....	11
Abbildung 5: Berufsausbildung der Befragten (Schulträger) .....	12
Abbildung 6: Zuständigkeiten (Schulträger).....	13
Abbildung 7: Arbeitszeit für das Fachthema Schulverpflegung (Schulträger) .....	13
Abbildung 8: An Ausschreibungen beteiligte Akteure (Schulträger).....	14
Abbildung 9: Schwierigkeiten mit Ausschreibungen - interne Sicht (Schulträger) .....	16
Abbildung 10: Schwierigkeiten mit Ausschreibungen - externe Sicht (Schulträger).....	17
Abbildung 11: Wenige Angebote und Rückmeldungen von Verpflegungsanbietern (Schulträger).....	17
Abbildung 12: Gründe für wenige Angebote (Schulträger).....	18
Abbildung 13: Sicherstellung der Einhaltung der Kriterien des Leistungsverzeichnisses (Schulträger)	19
Abbildung 14: Berücksichtigung von LMA in Ausschreibungen (Schulträger) .....	20
Abbildung 15: Beschäftigte im Verpflegungsunternehmen.....	21
Abbildung 16: Anzahl der produzierten Mittagessen pro Verpflegungstag (Verpflegungsanbieter) ...	22
Abbildung 17: Verpflegungssysteme der Essensanbieter .....	22
Abbildung 18: Anteil von Ausschreibungen an den Angeboten von Verpflegungsanbietern.....	23
Abbildung 19: Schwierigkeiten bei Ausschreibungen (Verpflegungsanbieter).....	24
Abbildung 20: Gründe, warum Verpflegungsanbieter kein Angebot abgeben.....	25
Abbildung 21: Rücknahme und Entsorgung der Lebensmittelreste durch Verpflegungsanbieter .....	27
Abbildung 22: Sicherstellung kind- und jugendgerechter Speisen (Verpflegungsanbieter) .....	28
Abbildung 23: Angebot eines fleischhaltigen Menüs an zwei Tagen (Verpflegungsanbieter).....	29
Abbildung 24: Bereits ergriffene Schritte gegen Lebensmittelabfälle (Verpflegungsanbieter).....	29

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anzahl warmer Mittagessen, die für Schulen pro Verpflegungstag bereitgestellt werden .	15
Tabelle 2: Durchschnittlicher Abgabepreis pro Menü in Vergleich mit anderen Studien.....	26

### Genderhinweis

Wir legen großen Wert auf Diversität und Gleichbehandlung. Im Sinne einer besseren Lesbarkeit des Working Paper wurde von uns entweder die maskuline oder feminine Form von Bezeichnungen gewählt. Dies impliziert keinesfalls eine Benachteiligung des jeweils anderen Geschlechts. Wenn wir also von Verbrauchern, Kunden oder Experten sprechen, meinen wir selbstverständlich auch Verbraucherinnen, Kundinnen und Expertinnen.

### Verpflegungsanbieter – Caterer

In den Texten verwenden wir überwiegend den Begriff Verpflegungsanbieter. In den Grafiken wegen der kürzeren Schreibweise den Begriff Caterer. In diesem Bericht werden beide Begriffe synonym verwendet.

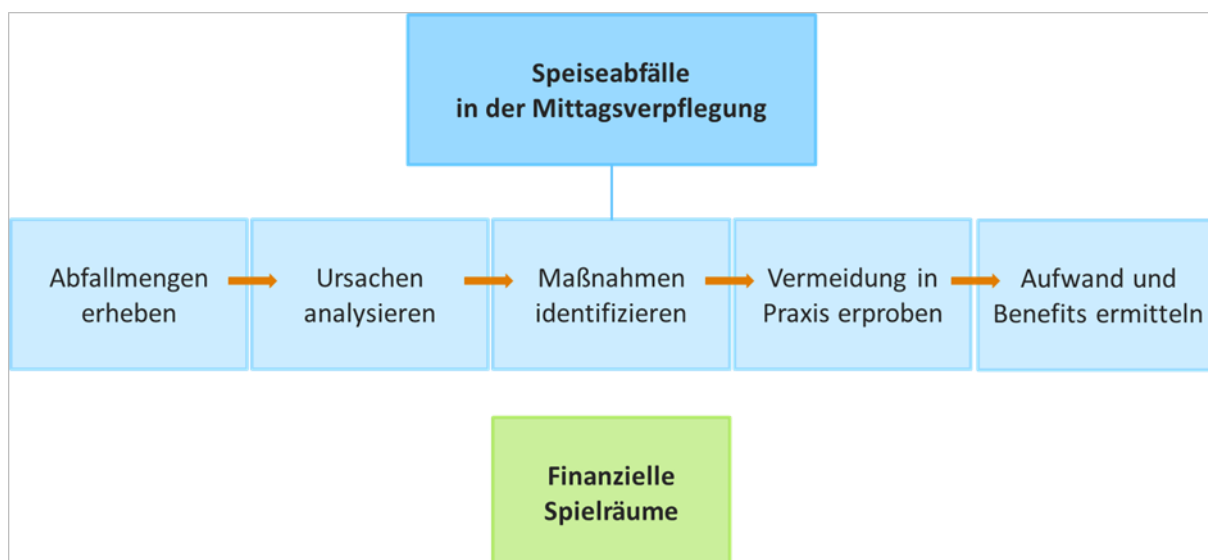
# 1 Einleitung

Die Fallstudie „Vermeidung von Lebensmittelabfällen in der Verpflegung von Ganztagschulen“ hat im Jahr 2016 die Speiseabfälle von elf Schulküchen, bei Verpflegungsanbietern und in Schulmensen, erhoben und analysiert. Es wurden Ursachen, Hemmnisse und Treiber für eine abfallarme Schulverpflegung identifiziert ([Working Paper I](#)). Insgesamt zeigen die Messungen in den verschiedenen Ganztagschulen deutliche Unterschiede in den Abfallquoten. Die Bandbreite liegt zwischen 7 und 46 %.<sup>1</sup> Selbst Schulen mit gleichen Verpflegungs- und Ausgabesystemen weisen stark variierende Abfallquoten auf. Aus den Daten lässt sich nicht ableiten, welches Verpflegungssystem oder welche Ausgabeform im Hinblick auf eine abfallarme Schulverpflegung besser abschneidet, denn der Umfang der Lebensmittelabfälle hängt stark von den spezifischen Gegebenheiten der Schulen, Schulküchen und Verpflegungsanbieter ab. Es zeigt sich, dass weniger Verpflegungs- und Ausgabesystem die Abfallmengen bestimmen, als vielmehr die Rahmenbedingungen sowie Einstellung, Motivation und Engagement der Akteure in den Ganztagschulen (Schulleitung, Träger, Lehrer, Eltern, Schüler, Verpflegungsanbieter). In vielen Schulen wird die Schulküche bzw. der Essensanbieter „nur“ als Dienstleister oder Versorger und nicht als Teil des Schullebens wahrgenommen. In Schulen, die eng mit der Schulküche oder dem Verpflegungsanbieter kooperieren und deren Leistungen wertschätzen, sind die Abfallquoten tendenziell niedriger.

Auf der Grundlage der Erstmessungen wurden 2017 fünf ausgewählte Schulen beraten und gemeinsam mit den Küchenleitungen einfache Maßnahmen entwickelt, erprobt und in der Praxis umgesetzt. Die Wirksamkeit wurde mit Kontrollmessungen überprüft ([Working Paper II](#)). Die Einsparpotenziale aus den Speiseabfällen lagen je nach beteiligter Schule zwischen 7.000 Euro und 13.000 Euro im Jahr. Bereits einfache Maßnahmen reduzieren die Speiseabfälle durchschnittlich um ein Drittel. Die TOP 3 der kurzfristig umgesetzten Abfallmaßnahmen sind: Die Reduzierung der Produktions- bzw. Bestellmengen, der Austausch bzw. die Optimierung von nicht kind- und jugendgerechten Menüs sowie die Festlegung und Überprüfung von Portionsgrößen. Die Ergebnisse der Fallstudie zeigen, dass durch Kurz-Interventionen und einfache Maßnahmen in Schulen, Küchen und bei Essensanbietern durchschnittlich 30 % Speiseabfälle in der Mittagsverpflegung eingespart werden können. Mit zusätzlichen mittel- und langfristigen Maßnahmen gegen Speiseabfälle können auch bis zu 50 % Einsparungen erreicht werden, was den Zielvorgaben der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen (SDGs) für das Jahr 2030 entsprechen würde.

---

<sup>1</sup> Datenquellen: Fachhochschule Münster 2015 und Verbraucherzentrale NRW 2016



**Abbildung 1: Ablaufschema: Vermeidung von Speiseabfällen im REFOWAS-Projekt**

Festlegung und Überprüfung von Portionsgrößen. Die Ergebnisse der Fallstudie zeigen, dass durch Kurz-Interventionen und einfache Maßnahmen in Schulen, Küchen und bei Essensanbietern durchschnittlich 30 % Speiseabfälle in der Mittagsverpflegung eingespart werden können. Mit zusätzlichen mittel- und langfristigen Maßnahmen gegen Speiseabfälle können auch bis zu 50 % Einsparungen erreicht werden, was den Zielvorgaben der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen (SDGs) für das Jahr 2030 entsprechen würde.

In der Hochrechnung der vorliegenden Abfalldaten für Deutschland werden von den ca. 18.500 Ganztagschulen mit warmer Mittagsverpflegung jährlich rund 340 Mio. Mittagessen in Schulküchen und durch Verpflegungsanbieter (2017) produziert. Die Gesamtabfallmenge, hochgerechnet aus der Datentlage dieses Forschungsmoduls, liegt für die bundesdeutschen Ganztagschulen bei rund 45.000 t. Der Wert dieser Abfälle beträgt rund 91 Mio. Euro im Jahr. Umgerechnet entstehen pro Schüler und Jahr ca. 20 kg Speiseabfälle bzw. 107 g je Mittagessen.

Im Working Paper III werden die strukturellen, konzeptionellen und organisatorischen Erfahrungen aufgegriffen und Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Schulverpflegung formuliert.

- Abfallvermeidung als Chance für attraktivere Verpflegungsangebote: Vom Versorgungsauftrag hin zu einer klimafreundlicheren Schulverpflegung,
- Herausforderung und Umgang mit Zielkonflikten, einerseits Lebensmittelabfälle zu vermeiden und andererseits wirtschaftlich orientiert zu arbeiten bzw. hygienischen und gesundheitlichen Empfehlungen und Vorgaben nachzukommen,
- Verpflegungsbeauftragte als Chance einer systematischen Weiterentwicklung der Schulverpflegung,
- Die Umweltanalyse von Speiseabfällen zeigt beispielhaft, dass es im Sinne einer nachhaltigeren Verpflegung zielführend ist, neben der Abfallvermeidung, v.a. auch die Klima- und Umweltwirkungen der Menü- und Speiseplangestaltung zu berücksichtigen,
- Der weitere Forschungsbedarf betrifft u.a. die Haftung und rechtsicheres Handeln bei der Weitergabe von Lebensmitteln und Speisen, aber auch wie das Thema Abfallvermeidung in Fort- und Weiterbildungen und im beruflichen Alltag von Schulakteuren verankert werden kann.

Anknüpfend daran beschäftigt sich das vorliegende Working Paper IV mit Rahmenbedingungen für eine abfallarme, nachhaltigere Schulverpflegung: Näher betrachtet wird die öffentliche Beschaffung und Vergabe von Schulverpflegung an Essensanbieter, Pächter und Verpflegungsanbieter. In Ausschreibungen können bereits die Grundlagen abfallarmer und klimafreundlicher Verpflegungsangebote verankert werden. Doch wie kann eine abfallarme und umweltfreundlichere Schulverpflegung im Ausschreibungsprozess und in Verträgen umgesetzt werden - und zwar schon bevor ein neuer Essensanbieter in die Schule kommt? Um Lösungs- und Unterstützungsmöglichkeiten für die Beteiligten zu erarbeiten, wird zunächst einmal die Problemsicht von beiden Seiten beleuchtet.

Die durchgeführten Befragungen von Schulträgern und Verpflegungsanbietern zeigen die aktuelle Situation sowie wo und welche Schwierigkeiten bei Ausschreibungen vorhanden sind. Dies sowohl aus Perspektive der Schulträger, die ausschreiben und das geltende Vergaberecht berücksichtigen müssen, als auch aus Perspektive der Verpflegungsanbieter, die sich mit hohen Anforderungen und niedrigen Preisen konfrontiert sehen.

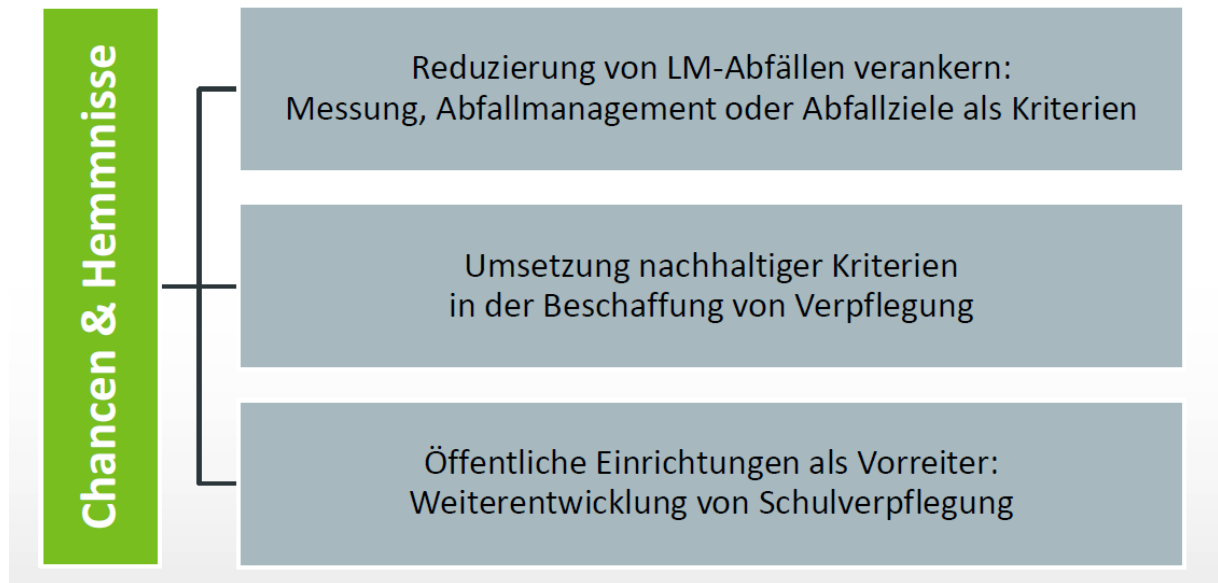
## 2 Ziele der Studie

Im REFOVAS-Projekt wurden Instrumente und Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen (LMA) in der Schulverpflegung für Schulküchen, Essensanbieter und Gäste (Schüler) entwickelt<sup>2</sup>. In ca. 80 % der Ganztagschulen wird nicht vor Ort gekocht, sondern das Mittagessen durch Verpflegungsanbieter u.a. geliefert, d.h. hier sind die vertragliche Gestaltung hinsichtlich Ausschreibung, Leistungsverzeichnis und Vertragsvergabe mitentscheidend für die entstehenden Speiseabfälle bzw. deren Vermeidung. Ziel ist es, Möglichkeiten für abfallrelevante Anforderungen und Instrumente (z.B. regelmäßige Abfallmessungen, niedrige Abfallquoten, Einführung eines Abfallmanagements) im Feld zwischen Ausschreibung, Angebot, Auftragsvergabe und Alltag in der Schulverpflegung zu untersuchen. Des Weiteren werden Handlungsempfehlungen für Träger und Schulen zur Optimierung von nicht kind- und jugendgerechten Speisen bzw. Menüplänen gegenüber Lieferanten bzw. Dienstleistern entwickelt. Mögliche Instrumente reichen von freiwilligen Vereinbarungen bis hinzu zu Empfehlungen für die Gestaltung von Liefer- und Dienstleistungsverträgen.

---

<sup>2</sup> <https://refowas.de/hilfen-zur-schulverpflegung>

Da die Verpflegung an Schulen häufig von den Schulträgern ausgeschrieben und an geeignete Cateringunternehmen vergeben wird, liegt es nahe, bereits im Leistungsverzeichnis Kriterien zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen zu verankern. Genau dieses Thema wurde in der letzten Phase der RE-FOWAS-Fallstudie unter die Lupe genommen und bundesweit 78 Verpflegungsanbieter und 201 Träger der Schulverpflegung befragt.



**Abbildung 2: Chancen und Hemmnisse bei Ausschreibungen und Vertragsgestaltung von Schulverpflegung**

Im Mittelpunkt stehen u.a. Schwierigkeiten und Hemmnisse bei Ausschreibungen als auch welcher fachliche und strukturelle Unterstützungsbedarf notwendig ist. Und wie und welche Kriterien für eine abfallarme, nachhaltige Verpflegung bereits Eingang in Ausschreibungen finden bzw. welche Kriterien durch Ausschreibende und Anbieter Akzeptanz finden könnten. Um die Praxisrelevanz zu sichern, werden die Ergebnisse der Befragungen und Ansätze zur Umsetzung (z.B. Fortbildung, Vertragsgestaltung, freiwillige Vereinbarungen etc.) in Fachgesprächen und ähnlichen Veranstaltungen mit den Akteuren diskutiert. Aus den Ergebnissen sollen Handlungsempfehlungen, Instrumente und Lösungsansätze im Feld öffentlicher Ausschreibungen und Angebote entwickelt und in einem Handlungsleitfaden veröffentlicht werden. Die Empfehlungen für Fortbildungsangebote sollen für gezielte Angebote der Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung für Schulträger und Verpflegungsanbieter dienen.



### 3 Methodische Vorgehensweise

Um die gesetzten Ziele der Studie zu erreichen, wurde die Vorgehensweise in drei Schritte strukturiert (vgl. Abbildung 3).

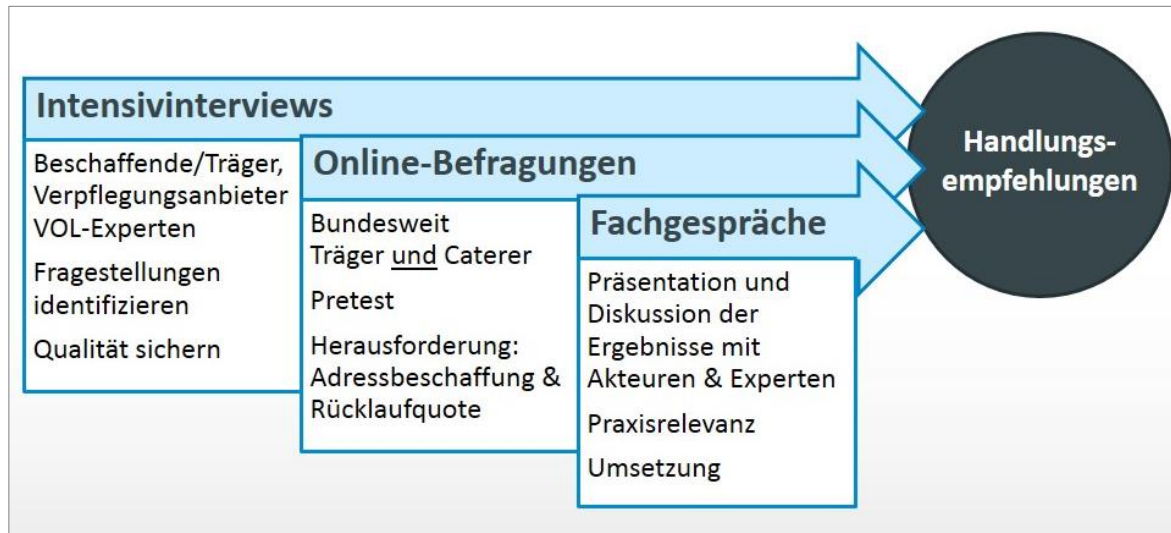


Abbildung 3: Vorgehensweise bei der Befragung von Schulträgern und Verpflegungsanbietern

Um zusätzliche Perspektiven auf die spezifischen Probleme zu erhalten und wichtige Fragestellungen, Zielkonflikte und Lösungsansätze in dem Feld Ausschreibungen für die Schulverpflegung zu identifizieren, wurden zunächst leitfadengestützte Intensivinterviews geführt. Insgesamt wurden vier Schulträger und fünf Verpflegungsanbieter befragt. Letztlich ging es auch um die Qualitätssicherung der Befragungen. Zudem wurde Kontakt mit Vergaberechterspezern aufgenommen, um mit diesen im Laufe des Projektes die rechtlichen Hintergründe zu diskutieren und die Rechtssicherheit entwickelter Handlungsempfehlungen sicherzustellen. Auf Grundlage der Intensiv-Interviews und Literaturlauswertung wurden die finalen Versionen der Online-Fragebögen für Schulträger und Verpflegungsanbieter entwickelt und Pretests mit ausgewählten Schulträgern, Verpflegungsanbietern sowie Experten aus der Vernezzungsstelle Schulverpflegung NRW durchgeführt. Die Fragen wurden auf Verständlichkeit, Beantwortbarkeit, sinnvolle Reihenfolge, fehlende und überflüssige Fragen sowie die Dauer der Durchführung überprüft. Beide Fragebögen sind nach einem vergleichbaren Schema aufgebaut, welches im Folgenden grob skizziert wird. Beide umfassen neben der Einführung und Danksagung vier Themenblöcke:

- 1) Allgemeine Daten
- 2) Angebotsaufforderung und Ausschreibungsprozess
- 3) Abfall- und umweltbezogene Anforderungen
- 4) Kind- und jugendgerechte Speisen und Abschlussfragen

Beide Befragungen wurden, auf der Homepage der Verbraucherzentrale NRW eingebettet, als Online-Umfrage durchgeführt.

#### Befragung von Schulträgern

Bei der Konzeptionierung der Befragung konnte der genaue Umfang der Schulträger nicht festgelegt werden, da diese insbesondere von der Bereitschaft der Schulministerien, Bezirksregierungen und Vernetzungsstellen Schulverpflegung etc. in den einzelnen Bundesländern abhing. Eine Weitergabe von vorhandenen Schulträgeradressen wurde größtenteils durch die o.g. Stellen mit dem Verweis auf die Datenschutzgrundverordnung abgelehnt. Auch liegen in einigen Bundesländern nur wenige oder keine personalisierten Trägeradressen vor. Die Emailadressen von kommunalen Schulträgern wurden daher durch eine eigene bundesweite Adressrecherche zusammengestellt. So konnten insgesamt 850 kommunale Schulträger direkt angeschrieben werden. Zudem wurden die kommunalen Spitzenverbände (Städte- und Gemeindebünde, Städtetage, Gemeindetage, Landkreistage) angeschrieben und gebeten diese Umfrage zu unterstützen. Weitere Unterstützung bei der Verbreitung der Befragung gab es durch die Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE), dem Nationalen Qualitätszentrum für Ernährung in Kita- und Schule (NQZ) sowie den Landesministerien bzw. den Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung.

Die für Ausschreibungen zuständigen Mitarbeiter bei den kommunalen Schulträgern konnten nur zum Teil direkt erreicht werden. Etwa die Hälfte der mit Ausschreibungen befassten Mitarbeiter wurde über Multiplikatoren erreicht. Die bundesweite Online-Befragung von Schulträgern wurde im Zeitraum vom 01. April bis 30. Juni 2019 von der Verbraucherzentrale NRW durchgeführt.

#### Befragung von Verpflegungsanbietern

In Gesprächen mit namhaften Befragungsinstituten wurde die Rücklaufquote für eine Onlinebefragung von Verpflegungsanbietern nur mit ca. 10 % beziffert. Bei einer Grundgesamtheit von geschätzt bundesweit 350 Verpflegungsanbietern (die sich an Ausschreibungen beteiligen) hätten demnach nur 35 Unternehmen teilgenommen. Die Onlinebefragung wurde daher durch die VZ NRW selbst durchgeführt. Als anerkannter Akteur im Feld der Schulverpflegung versprach dies eine deutlich bessere Rücklaufquote. An der Befragung haben sich sowohl die bundesweiten Marktführer für das Schulcatering als auch kleinere und mittlere, regional-tätige Verpflegungsanbieter beteiligt, so dass der Markt in seiner Vielfalt ziemlich gut abgebildet wird. Die bundesweite Online-Befragung von Verpflegungsanbietern wurde im Zeitraum vom 1. Februar bis 30. April 2019 durchgeführt. Insgesamt wurden bundesweit 330 Verpflegungsanbieter per Email angeschrieben. Mit 78 auswertbaren Teilnehmern konnte so mit 24 % eine deutlich höhere Rücklaufquote als erwartet erzielt werden.

Die Antworten der Befragungen wurden anhand deskriptiver Statistik zunächst einzeln ausgewertet und analysiert. Bei gleichen Fragestellungen wurden die Ergebnisse der Schulträger und Verpflegungsanbieter „gematcht“. Auf Grundlage der Befragungsergebnisse, der Expertengespräche und Literaturrecherchen werden Handlungsempfehlungen entwickelt, die in Fachgesprächen u. ä. Veranstaltungen mit maßgeblichen Akteuren diskutiert werden. Die gesammelten Erfahrungen und Empfehlungen sollen in einem Handlungsleitfaden zusammengeführt und im Frühjahr 2020 veröffentlicht werden.

## 4 Erste Ergebnisse aus der Befragung von Schulträgern

Der Bereich der Schulverpflegung gilt als schwieriger Markt, der von kleinen und mittleren Verpflegungsanbietern dominiert wird (Deutscher Fachverlag 2016, S. 39). Die überwiegende Bewirtschaftungsform in der Schulverpflegung ist die Fremdbewirtschaftung, wobei die Schulträger i.d.R. einen Teil der Finanzierung übernehmen: 29 % stellen das Ausgabepersonal und 56 % übernehmen die Betriebskosten und 95 % stellen das Mobiliar für den Speiseraum. Nur rund 27 % der Schulträger geben einen direkten Zuschuss zum Mittagessen der Schüler (KuPs 2019). Dieser liegt zwischen 0,50 und 2,50 Euro. Für Verpflegungsanbieter ist es daher schwierig zu einem Preis anzubieten, der für die Kunden akzeptabel ist und eine ausreichende Marge garantiert.

### 4.1 Strukturelle Daten zu Befragten

In nachfolgender Abbildung 4 ist die räumliche Verteilung der Schulträger abgebildet. Es zeigt sich, dass überproportional viele Schulträger aus Nordrhein-Westfalen geantwortet haben (45 %). Dies war zu erwarten, da die Verbraucherzentrale NRW bei den Schulträgern eine hohe Bekanntheit besitzt. Unter anderem ist sie Träger der Vernetzungsstelle Kita- und Schulverpflegung und durch zahlreiche Veranstaltungen, u.a. Fortbildungsangebote für Schulträger im Bereich Ausschreibungen bekannt. Zudem haben überproportional viele Träger aus ländlichen Regionen mit weniger als 20.000 Einwohnern geantwortet.

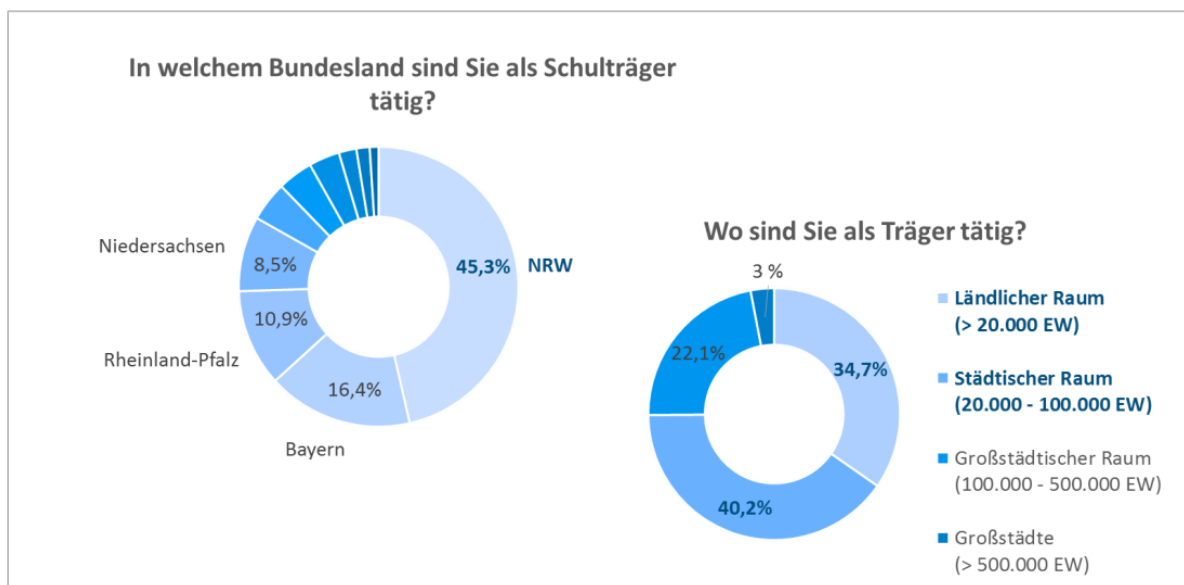


Abbildung 4: Räumliche Einordnung (Schulträger)

## 4.2 Ernährungskompetenzen, Zuständigkeit und Kommunikation

Von hoher Bedeutung ist es, zu erfahren, welche Berufsausbildung bzw. welches Studium als Hintergrund für die Ausschreibungstätigkeit herangezogen werden kann. Laut Umfrage besitzen mehr als 70 % der Befragten einen Verwaltungshintergrund. Nur 5 % der Befragten können auf eine fachspezifische Ausbildung mit Ernährungshintergrund zurückgreifen (vgl. Abbildung 5).

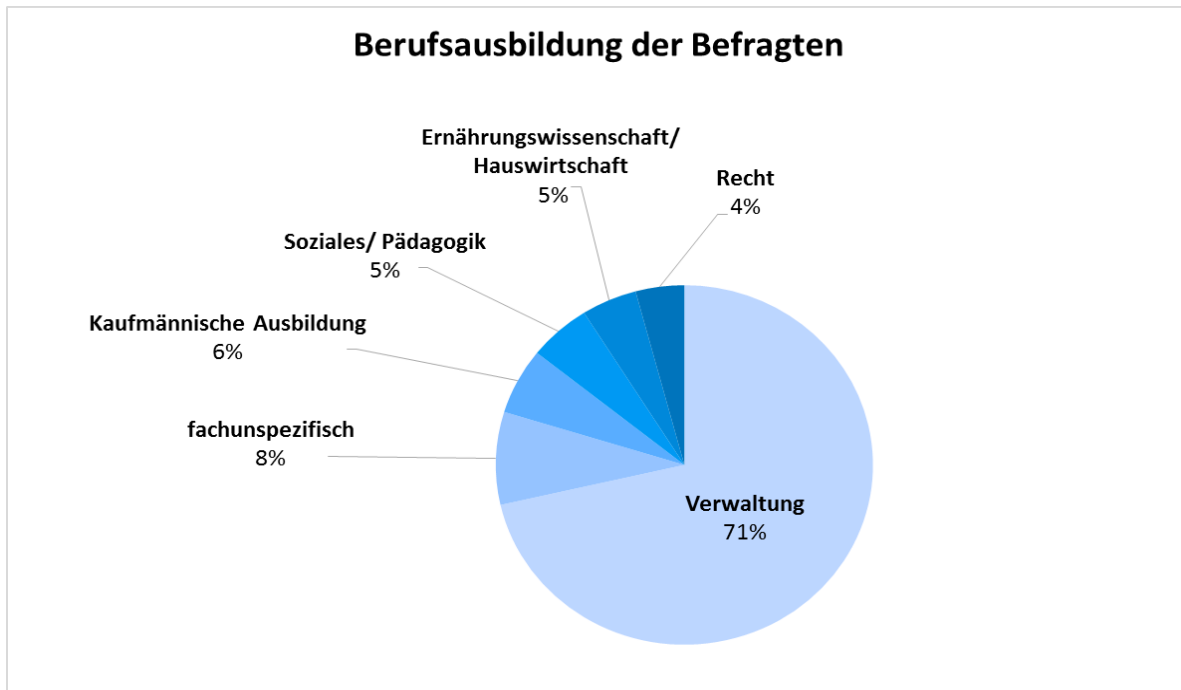
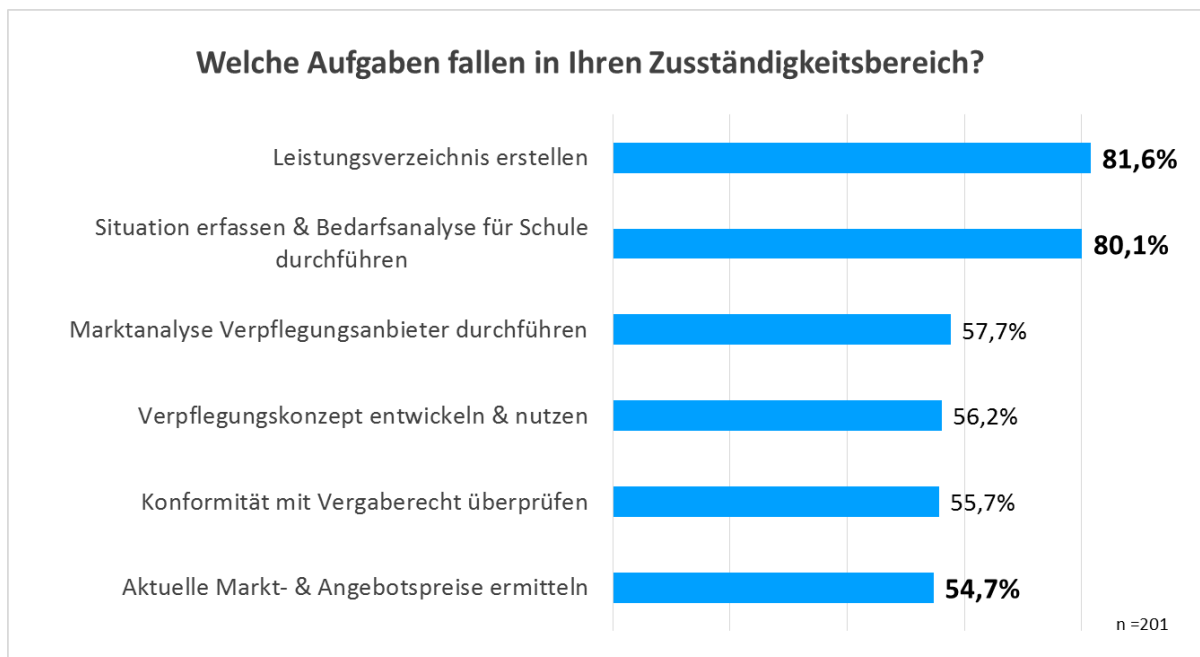


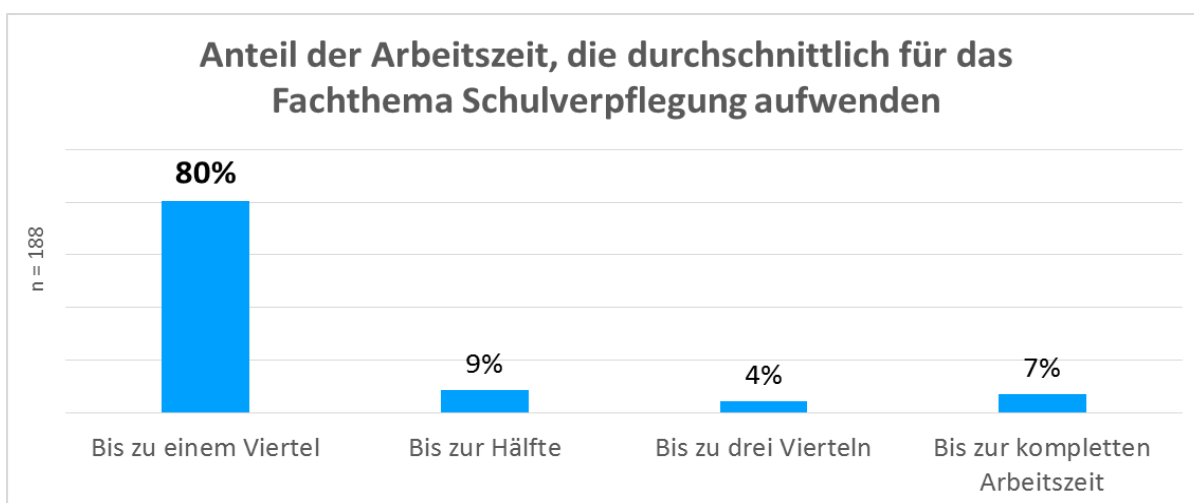
Abbildung 5: Berufsausbildung der Befragten (Schulträger)

In der Befragung der Schulträger waren die Verantwortlichen für die Ausschreibung von Schulverpflegung zu Beantwortung der Fragen aufgefordert. Eindeutige Hinweise, welche Mitarbeiter bei den Trägern antworten sollten, gab es im Anschreiben und bei der Bewerbung der Befragung durch Multiplikatoren. Die nachfolgende Grafik zeigt, dass diese avisierte Zielgruppe mit der Befragung erreicht wurde, da die beiden zentralen Anforderungen bzw. Kernaufgaben „Leistungsverzeichnis erstellen“ und „Bedarfsanalyse für Schulen durchführen“ auf mehr als 80 % der Befragten zutrifft. Auffällig ist, dass alle Antwortmöglichkeiten hoch bewertet wurden. Hieraus lässt sich ableiten, dass die Beschaffung von Schulverpflegung eine hoch anspruchsvolle und komplexe Aufgabe für die Beschaffenden darstellt.



**Abbildung 6: Zuständigkeiten (Schulträger)**

Ernährungsfachliche Kompetenzen können auch ohne entsprechende Ausbildung durch langjährige Berufstätigkeit im entsprechenden Arbeitsfeld und Fort- und Weiterbildungen erworben werden. Dies ist unmöglich, wenn die Beschaffenden einen hohen Anteil ihrer Arbeitszeit für die ernährungsfachliche Seite der Schulverpflegung aufbringen müssen. Die Antworten zeigen jedoch, dass 80 % der Befragten maximal bis 25 % ihrer Arbeitszeit oder weniger für das Thema Schulverpflegung aufwenden. Oder anders formuliert, die Beschaffenden verbringen in den Verwaltungen 75 % ihrer Arbeitszeit oder mehr mit Arbeiten, die nicht das Thema Schulverpflegung betreffen. Bei der großen Mehrheit der Befragten ist die Beschaffung von Schulverpflegung nur ein Aufgabengebiet unter vielen anderen. Offensichtlich gibt es auch wenig personelle Kontinuität, was sich zumindest in den Expertengesprächen im Vorfeld der Befragungen zeigte.

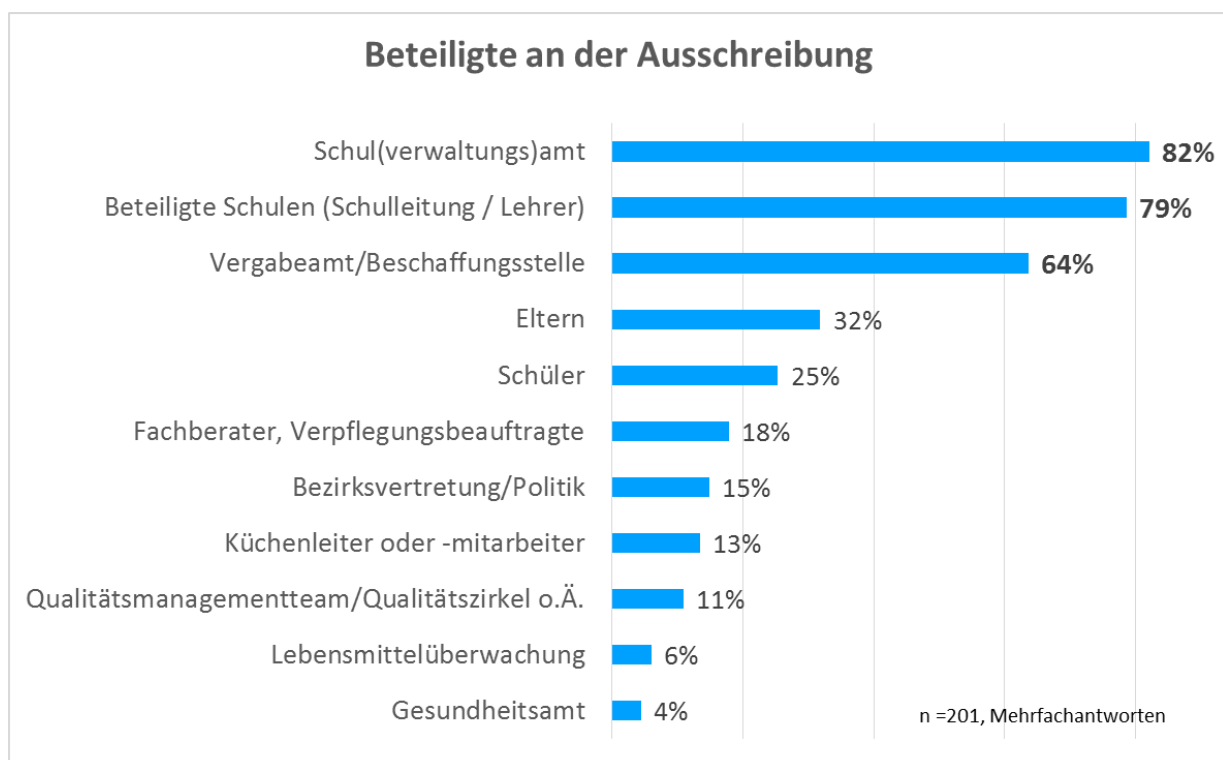


**Abbildung 7: Arbeitszeit für das Fachthema Schulverpflegung (Schulträger)**

Erstaunlich ist auch die Tatsache, dass nur 4 % der Befragten eine juristische Ausbildung besitzen. Denn neben den ernährungsfachlichen Anforderungen zur Schulverpflegung ist es immer eine wichtige Zielsetzung, dass Ausschreibungen eine hohe Rechtssicherheit besitzen, so dass Einsprüche vermieden oder im bzw. nach dem Vergabeverfahren erfolgreich abgewehrt werden können. Über die Hälfte der Befragten gab an die „Konformität mit dem Vergaberecht“ selber zu überprüfen. Die andere Hälfte der Befragten kommt u.E. aus Städten und Kreisen, die über eigene Beschaffungs- bzw. Vergabestellen verfügen, so dass die notwendige juristische Kompetenz dort verankert ist. Etwa die Hälfte der Befragten Mitarbeiter bei Trägern ist zuständig für:

- Verpflegungskonzept entwickeln und umsetzen
- Aktuelle Markt- und Angebotspreise ermitteln
- Marktanalysen zu Verpflegungsanbietern durchführen
- Konformität mit dem Vergaberecht überprüfen

Dass Ausschreibungen für die Schulverpflegung eine hochkommunikative Aufgabe darstellen, zeigen die Antworten zu der Frage, welche Beteiligten bei der Ausschreibung einbezogen werden müssen. Hier bestätigt sich auch die Einschätzung, dass in zwei Drittel der Fälle die Vergabe- bzw. Beschaffungsstelle hinzugezogen wird. Zu fast 80 % werden auch die beteiligten Schulen in den Vergabeprozess einbezogen; dies ist erstaunlich, da in den Expertengesprächen tendenziell bemängelt wurde, dass die Schulen nicht oder nur unzureichend im Vorfeld der Ausschreibungen beteiligt werden. 18 % der Befragten ziehen für die Expertise Fachberater hinzu. Hierdurch entstehen im Rahmen von Ausschreibungen zusätzliche Kosten.



**Abbildung 8: An Ausschreibungen beteiligte Akteure (Schulträger)**

Bei der Angabe, wie viele Mittagessen durch die Kommunen pro Verpflegungstag durchschnittlich für die Schulen bereitgestellt werden, zeigt sich ein deutliches Gefälle zwischen urbanen und ländlichen Räumen. Während Kreise und Kommune in ländlichen Räumen überwiegend bis zu 500 Mittagessen

pro Tag mit Ausschreibungen zur Verfügung stellen müssen, beginnt der Schwerpunkt im urbanen Raum erst bei 500 Essen und reicht bis 5.000 Mittagessen pro Verpflegungstag. Diese Verteilung zeigt auch, dass Verpflegungsanbieter auf dem Land mit geringen Essenszahlen kalkulieren müssen und meist auch längere Lieferwege haben als Verpflegungsanbieter, die in urbanen Verdichtungsräumen das Mittagessen liefern (vgl. Tabelle 1).

**Tabelle 1: Anzahl warmer Mittagessen, die für Schulen pro Verpflegungstag bereitgestellt werden**

Anzahl warmer Mittagessen		Städt. Raum	Ländl. Raum
<b>0 - 250</b>	<b>24,9 %</b>	29,2 %	<b>66,7 %</b>
<b>251 - 500</b>	<b>19,4 %</b>	41,0 %	<b>48,7 %</b>
501 - 1.000	18,4 %	62,2 %	21,6 %
<b>1.001 - 5.000</b>	<b>26,9 %</b>	<b>46,3 %</b>	13,0 %
5.001 - 10.000	7,0 %	7,1 %	7,1 %
Mehr als 10.000	3,5 %	14,3 %	28,6 %

**Weitere Ergebnisse folgen**

### 4.3 Schwierigkeiten mit Ausschreibungen aus Trägersicht

Vor dem Hintergrund der kaum vorhandenen ernährungsfachlichen Kompetenzen und wenig personeller Kontinuität bei den Trägern, sollten die Schwierigkeiten und Probleme im Feld der Ausschreibungen von Schulverpflegung offengelegt werden.

In der ersten Fragehälfte geht es um die Sicht auf die *eigenen* Schwierigkeiten der Schulträger (siehe Abbildung 9). 40 % der Befragten bestätigten, dass ihnen der fachliche Hintergrund fehlt - nur 24 % antworteten, dass dies nicht oder eher nicht zutrifft. Ein ähnliches Ergebnis ergibt sich aus den Antworten, ob Anforderungen an die Lebensmittelqualität Schwierigkeiten bringen. Dies war zu erwarten, weil der Umgang und die Festlegung von Qualitätskriterien letztlich ein Teil des fehlenden fachlichen Hintergrunds darstellen. Anders dagegen bei den Anforderungen an eine gesunde Ernährung - hier überwiegt klar die Aussage, dass es keine oder wenige Probleme gibt. Offensichtlich zeigt hier der DGE-Qualitätsstandard Schulverpflegung Wirkung. Wie die Expertengespräche im Vorfeld der Befragung zeigten, verweist die Mehrzahl der Träger in den Ausschreibungen auf eine Orientierung an den Leitlinien der DGE oder direkt auf den Qualitätsstandard Schulverpflegung. Mit Unklarheiten im Vergaberecht müssen sich mehr oder weniger nur ein Viertel der Befragten auseinandersetzen. Die Einbeziehung der eigenen Vergabe- und Beschaffungsstellen sowie die Beauftragung von Fachberatern klären offensichtlich überwiegend die juristischen Fragestellungen.

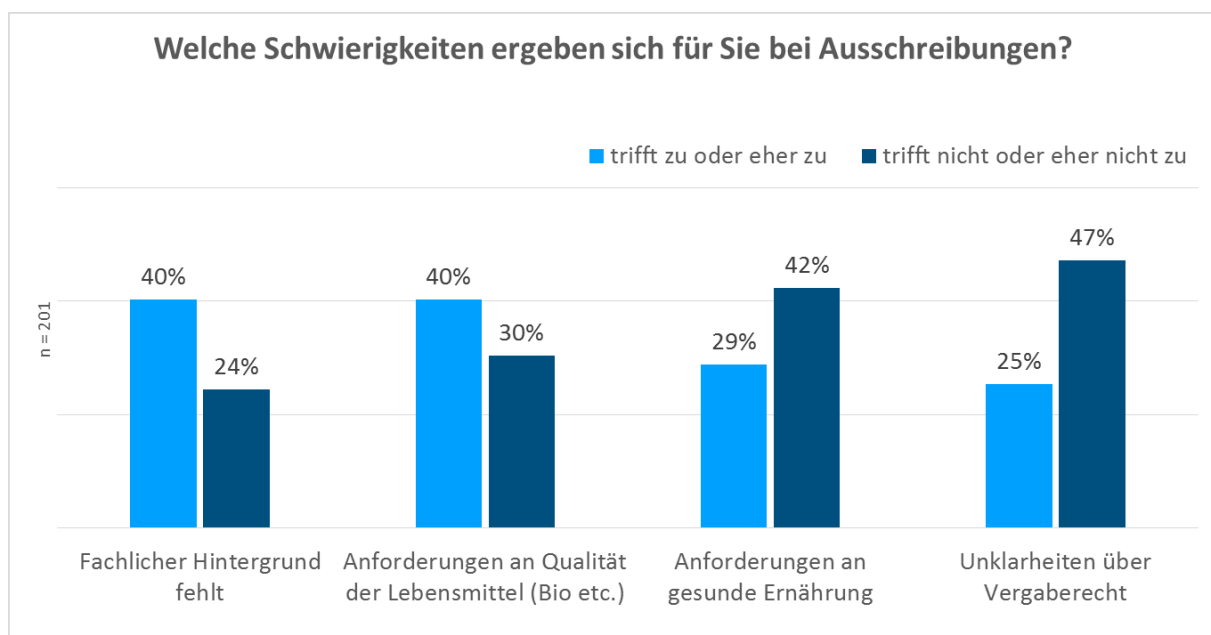


Abbildung 9: Schwierigkeiten mit Ausschreibungen - interne Sicht (Schulträger)

In der zweiten Fragehälfte geht es um die Sicht auf eher *externe* Schwierigkeiten der Schulträger (siehe Abbildung 10). Hier zeigt sich ein gravierendes Problem, denn zwei Drittel der Träger antworten, dass sie Probleme haben eine ausreichende Zahl an Angeboten auf ihre Ausschreibungen zu bekommen. Mit dieser Frage hängt auch die Unsicherheit von mehr 40 % der Befragten zusammen, welche Anforderungen Verpflegungsanbieter überhaupt (zu einem bestimmten avisierten Preis) umsetzen können. Die Antworten zur „Abwägung von schulischen Wünschen“ und „Anforderungen an attraktive Verpfle-



gungsangebote für Schüler“ zeigen die Schwierigkeiten die Wünsche und Anforderungen in einer Ausschreibung operativ umsetzen bzw. auch in dem vorgegebenen Kostenrahmen der jeweiligen Kommune umzusetzen.

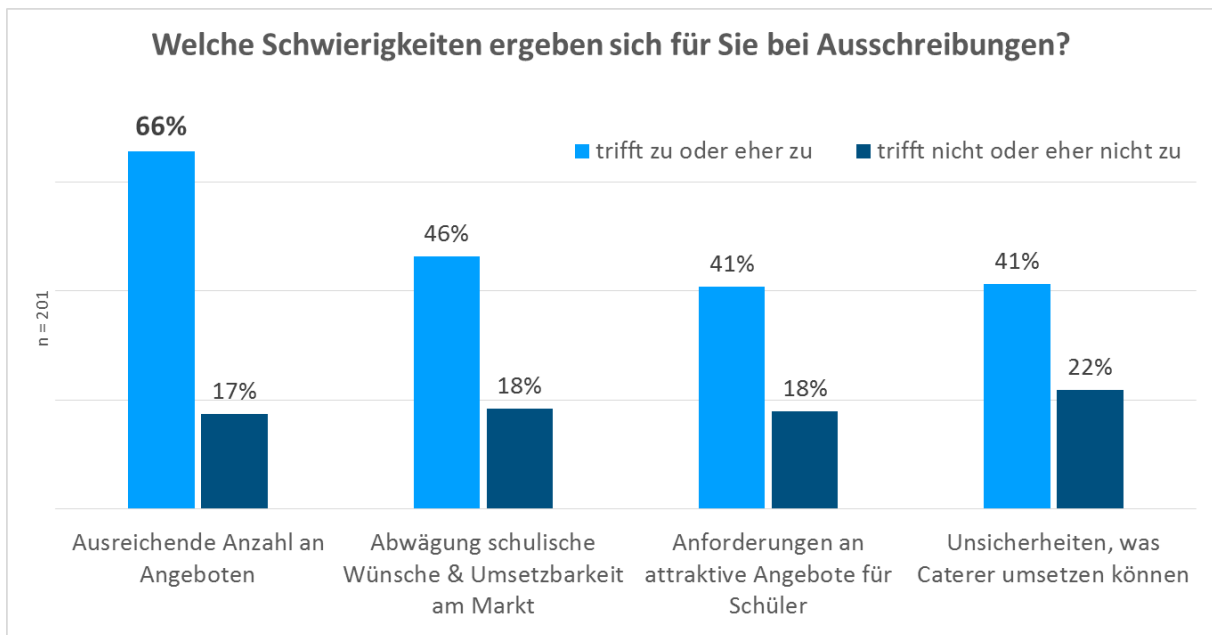


Abbildung 10: Schwierigkeiten mit Ausschreibungen - externe Sicht (Schulträger)

Um dieses Problem näher zu beleuchten, wurde die Frage gestellt, ob die Träger bereits den Fall hatten, nur wenige Angebote auf eine Ausschreibung zu erhalten (siehe Abbildung 11). Dies trifft auf fast 80 % der Träger zu, d.h. die Erwartung im Hinblick auf den Umfang der Angebote hat sich für die Träger nicht erfüllt. Nur knapp 40 % der Träger erfahren über die Gründe, warum sich Verpflegungsanbieter nicht bewerben bzw. kein Angebot abgeben. Offensichtlich geben Verpflegungsanbieter eher selten Rückmeldung an die Träger. Dass wiederum Träger bei den ihnen bekannten Verpflegungsanbietern nachfragen, kommt eher selten vor, wie sich in den Intensivinterviews vor der Befragung herausstellte.

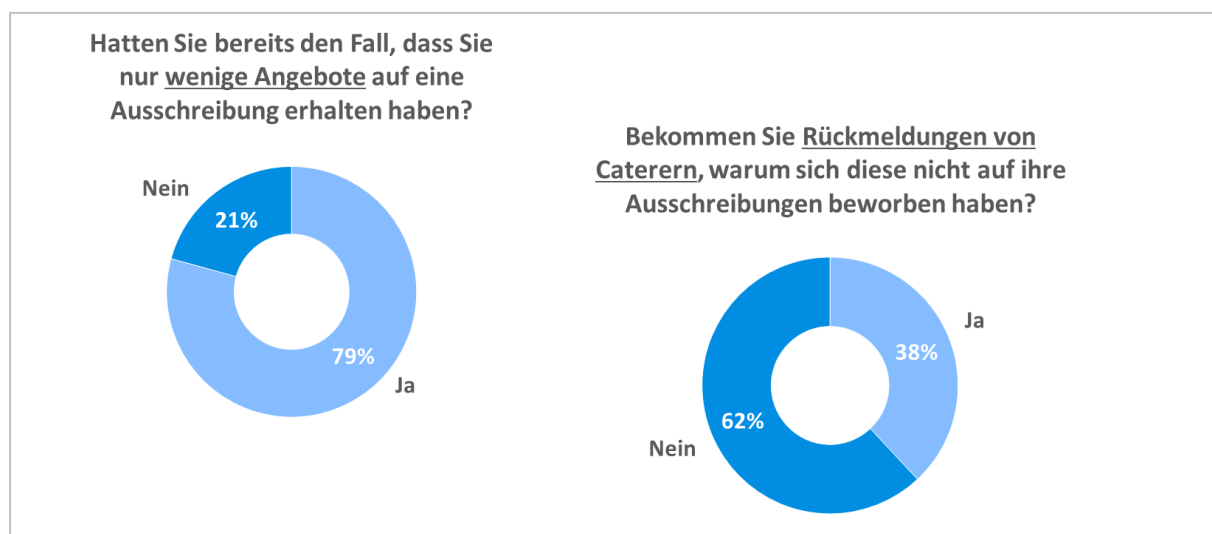
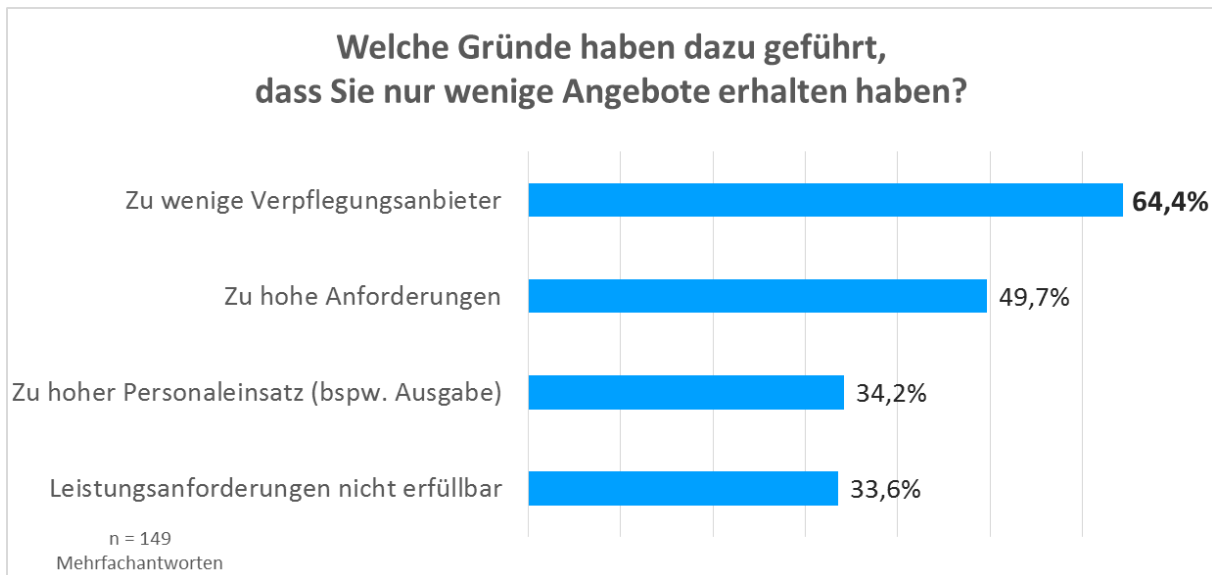


Abbildung 11: Wenige Angebote und Rückmeldungen von Verpflegungsanbietern (Schulträger)

Die Frage nach den Gründen, warum Träger zu wenig Angebote erhalten ist aufschlussreich, denn offenbar gibt es in vielen Regionen zu wenige Verpflegungsanbieter. Diese Erkenntnis korrespondiert auch mit den statistischen Auswertungen über den Umfang der bereitgestellten Mittagessen pro Verpflegungstag (vgl. Abbildung 12 und Tabelle 1).



**Abbildung 12: Gründe für wenige Angebote (Schulträger)**

Insgesamt tritt eine unzureichende Fachkompetenz der Schulträger zutage. Etwa zwei von drei der befragten Verpflegungsanbieter gaben an, dass die Ausschreibungen eine „geringe fachliche Fundierung“ aufweisen. Auf der anderen Seite räumten 40 % der befragten Schulträger ein, dass es ihnen beim Thema Ausschreibungen am „fachlichen Hintergrund fehlt“. Das lässt sich leicht nachvollziehen: 71 % von ihnen haben eine Berufsausbildung oder einen Studienabschluss im Bereich „Verwaltung“, nur 5 % im Bereich „Ernährungswissenschaft/Hauswirtschaft“. Zudem befasst sich der überwiegende Teil von ihnen (80 %) nur in maximal 25 % seiner Arbeitszeit mit dem Thema Schulverpflegung.

Offensichtlich brauchen die mit Ausschreibungen befassten Personen in der kommunalen Verwaltung Unterstützung: Fachliche Beratung oder Schulungen. Sinnvoll könnte beispielsweise eine schulernährungsfachliche Beratungsstelle für die Kommunen - hier könnte auch die organisatorische und fachliche Zuständigkeit für einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch von Schulträgern zu Fragen und Problemen von Ausschreibungen liegen.

#### 4.4 Anforderungen an eine attraktive und gesunde Schulverpflegung

Unter Qualitätskriterien werden hier in erster Linie die Vorgaben der Deutschen Gesellschaft für Ernährung mit dem Qualitätsstandard Schulverpflegung verstanden. Wie auch aus anderen Befragungen und den Intensivinterviews bekannt, wird der Qualitätsstandard häufig bei Ausschreibungen und Verträgen zur Orientierung einer gesunden Mittagsverpflegung in Ausschreibungen aufgenommen. Dies spiegelt sich in den Leitungsverzeichnissen wider: Drei Viertel der Befragten legen Wert auf Qualitätskriterien. Bekannt ist, dass die in Verträgen fixierten Qualitätskriterien kaum oder gar nicht kontrolliert werden, insofern sind belastbare Daten darüber, wie häufig und in welchen Maße die fixierten Qualitätskriterien tatsächlich umgesetzt werden, nicht bekannt. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass ein hoher Anteil der Verpflegungsdienstleister eher nicht konsequent umsetzt.

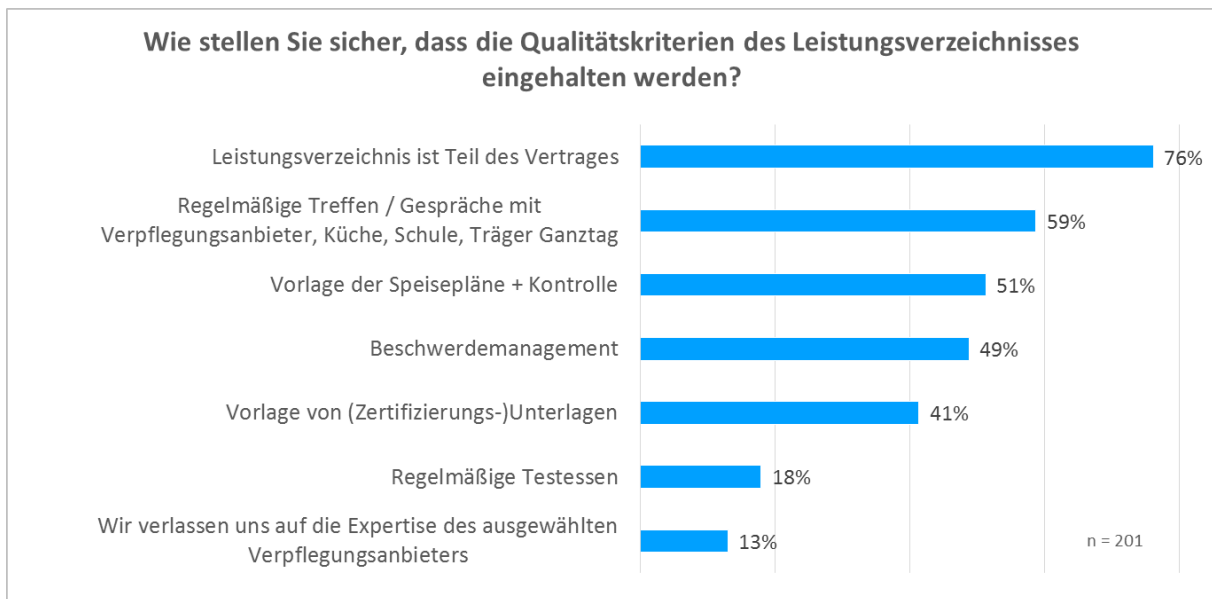


Abbildung 13: Sicherstellung der Einhaltung der Kriterien des Leistungsverzeichnisses (Schulträger)

Weitere Ergebnisse folgen

## 4.5 Anforderungen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen

Die Vermeidung von Lebensmittelabfällen ist als Thema bei den Schulträgern noch nicht angekommen. Fast 60 % antworten, dass die Speisereste durch Anbieter entsorgt werden. Diese Antwort kann aber nicht der Abfallvermeidung zugerechnet werden, da es sich hierbei nur um einen Entsorgungsauftrag handelt. Ein Viertel der Befragten konnte keine Angabe machen, ob Abfallvermeidung in irgendeiner Form in Ausschreibungen berücksichtigt wird. Jeder fünfte Befragte gab an, dass „Maßnahmen gegen Lebensmittelabfälle“ in Ausschreibungen aufgenommen werden. Offen bleibt, was hier genau unter Maßnahmen seitens der Schulträger verstanden wird. Auch steht diese Quote in einem gewissen Widerspruch dazu, dass nur knapp 6 % der Befragten angaben „Lebensmittelabfälle messen“ als Anforderungen in Ausschreibungen zu haben. Denn ohne Abfallmessungen können kaum oder nur wenige unspezifische Maßnahmen gegen Lebensmittelabfälle eingeleitet werden.

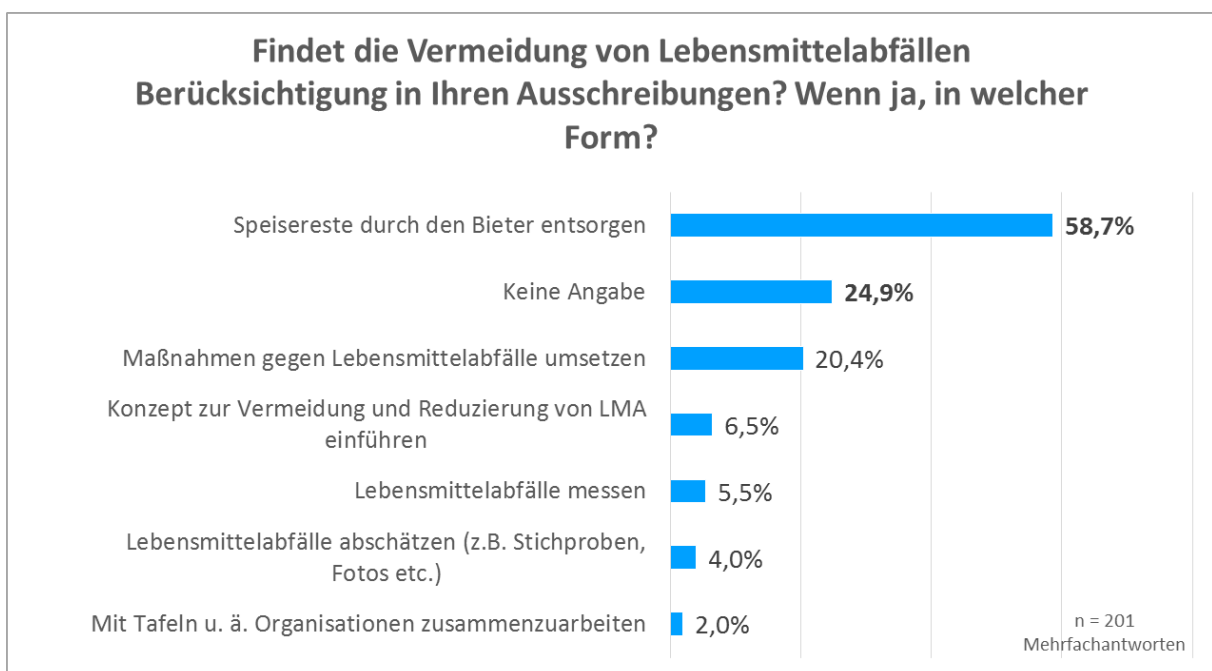


Abbildung 14: Berücksichtigung von LMA in Ausschreibungen (Schulträger)

Weitere Ergebnisse folgen

## 5 Erste Ergebnisse der Befragung von Verpflegungsanbietern

### 5.1 Strukturelle Daten zu den Befragten

Die an der Befragung beteiligten Unternehmen bilden die Struktur und Vielfalt am Markt gut ab. Bei rund 80 % der Verpflegungsanbieter handelt es sich um kleine und mittelständische Unternehmen. Ein Drittel der Unternehmen hat maximal fünf Beschäftigte (vgl. Abbildung 15).

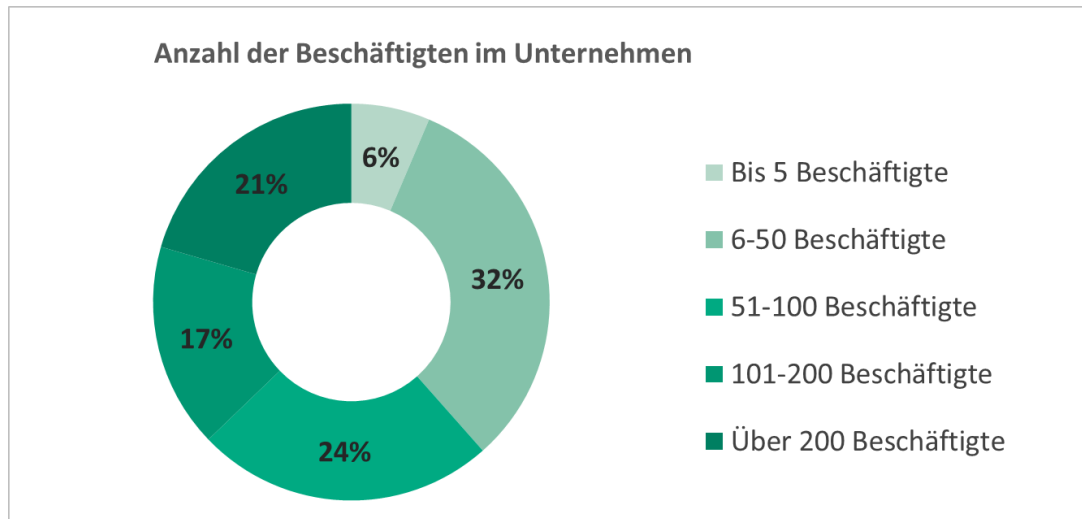
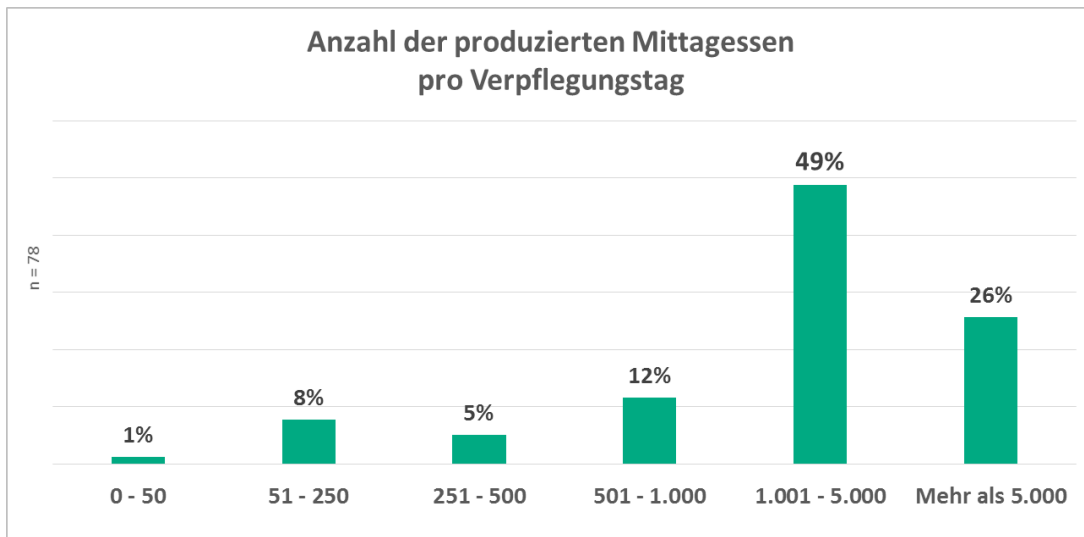


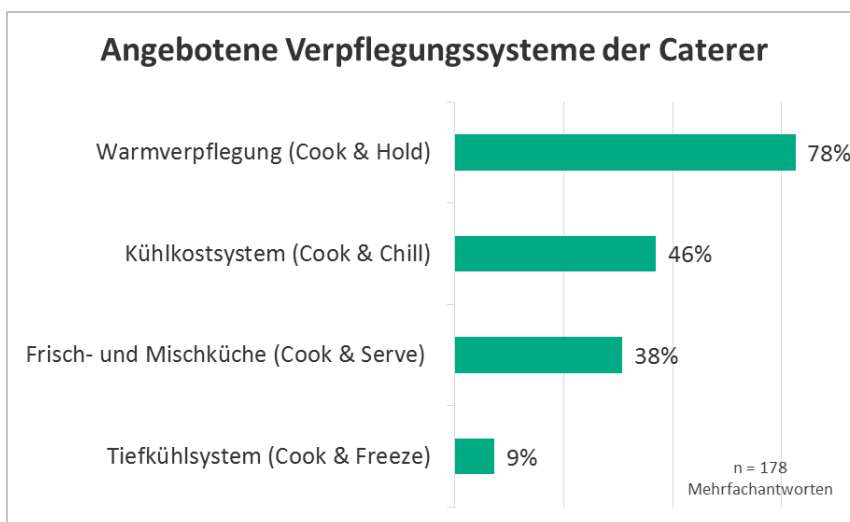
Abbildung 15: Beschäftigte in beteiligten Verpflegungsunternehmen

Die täglichen Produktionsmengen (Abbildung 16) zeigen, dass der Schwerpunkt der Befragten bei 1.000 bis 5.000 Mittagessen pro Verpflegungstag eher mittelgroßen Unternehmen zuzurechnen ist. Die Leistungsfähigkeit von kleinen und mittleren Cateringunternehmen gilt es besonders zu berücksichtigen, wenn es um qualitative und personelle Anforderungen an die Schulverpflegung und um die Preisbildung geht. Bereits heute ist es für viele Kommunen schwierig geeignete Verpflegungsanbieter zu finden und ausreichende Angebote auf Ausschreibungen zu bekommen. Klein- und mittelständische Unternehmen müssen bei den Anforderungen der Schulverpflegung „mitgenommen“ werden. Sie sollten nicht fachlich oder wirtschaftlich überfordert werden. Dies könnte zu einem Ausscheiden von v.a. kleineren Verpflegungsanbietern am Markt führen. Bereits heute gibt es in vielen ländlichen Regionen (zu) wenige Verpflegungsanbieter. Ob zukünftig größere, nicht regional verankerte Verpflegungsanbieter die Ganztagschulen auf dem Land beliefern wollen oder können, ist am Ende nicht nur eine Frage des Preises.



**Abbildung 16: Anzahl der produzierten Mittagessen pro Verpflegungstag (Verpflegungsanbieter)**

Deutlich zeigt sich die positive Entwicklung des Verpflegungssystems Cook & Chill bei den Essensanbietern. Auch wenn diese Befragung nicht repräsentativ ist, lässt sich ablesen, dass dieses Verpflegungssystem sich am Markt stark verbreitet.



**Abbildung 17: Verpflegungssysteme ( Verpflegungsanbieter)**

Temperaturentkoppelte Systeme wie „Cook and Chill“ verbinden Qualitätsansprüche mit geringem personellen und technischem Aufwand sowie tragbaren Preisen. Im Cook & Chill-Verfahren werden die Speisekomponenten bei den Anbietern frisch und gezielt kurz unterhalb des Garpunktes zubereitet und danach innerhalb von 90 Minuten auf eine Temperatur von plus 3 Grad abgekühlt. Die gekühlte Speise kann bei ununterbrochener Kühlkette drei Tage ohne Qualitätsverlust gelagert werden. Die gekühlten Komponenten werden in die Schulen geliefert und dort je nach Bedarf erst unmittelbar vor der Ausgabe in schonender Weise erhitzt. Für die einfache Regeneration sind Konvektomaten notwendig, so dass die Speisen ohne lange Standzeiten angeboten werden können.

Bei der Abfrage zeigt sich, dass trotz aller langjährigen Kritik an der Form der Warmverpflegung diese nach wie vor mit deutlichen Abstand das am meisten angebotene Verpflegungssystem ist. Kritik richtet sich hier in erster Linie auf die langen Warmhaltezeiten, wenn die Zentralküchen weit von den belieferten Schulen liegen oder in den Schulen lange Standzeiten entstehen, wenn das Mittagessen bereits morgens angeliefert wird. Lange Warmhaltezeiten bringen hohe Abstriche bei der Attraktivität und dem ernährungsphysiologischen Wert der Mittagsverpflegung mit sich. Natürlich kann Warmverpflegung auch in sehr guter Qualität und Attraktivität geliefert werden, wenn die Warmhaltezeiten so kurz wie möglich gehalten werden.

## 5.2 Schwierigkeiten von Verpflegungsanbietern mit Ausschreibungen

Um die Schwierigkeiten von Verpflegungsanbietern mit Ausschreibungen beurteilen zu können, ist es notwendig einen Blick auf diese Form der Auftragsvergabe zu werfen.

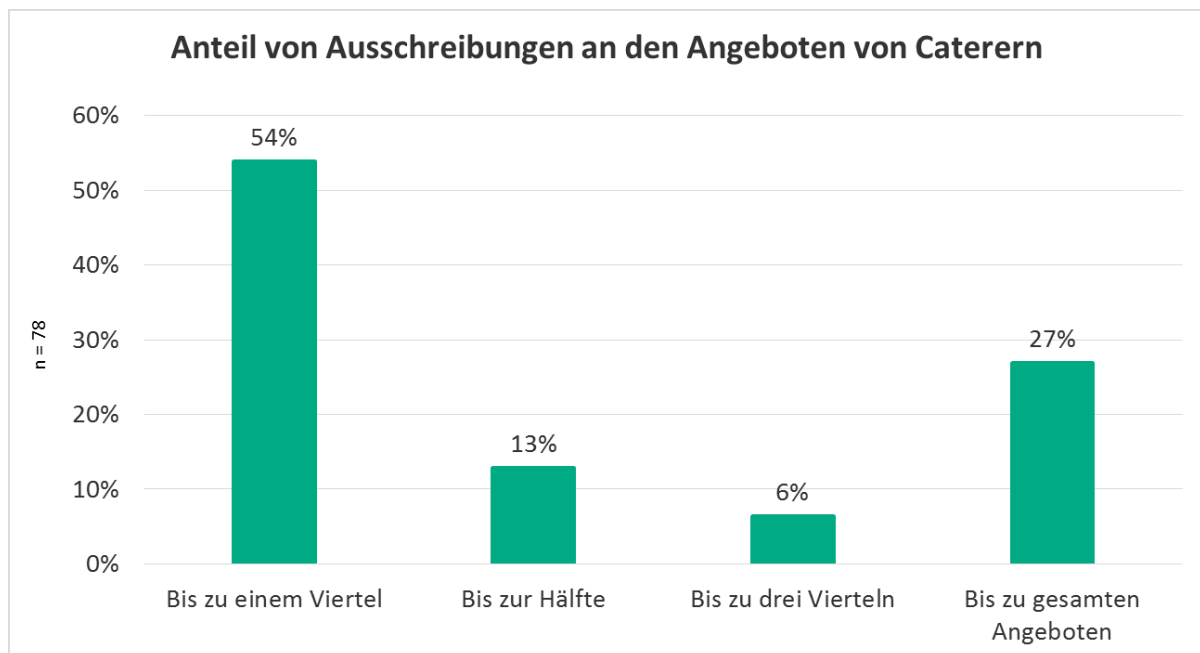
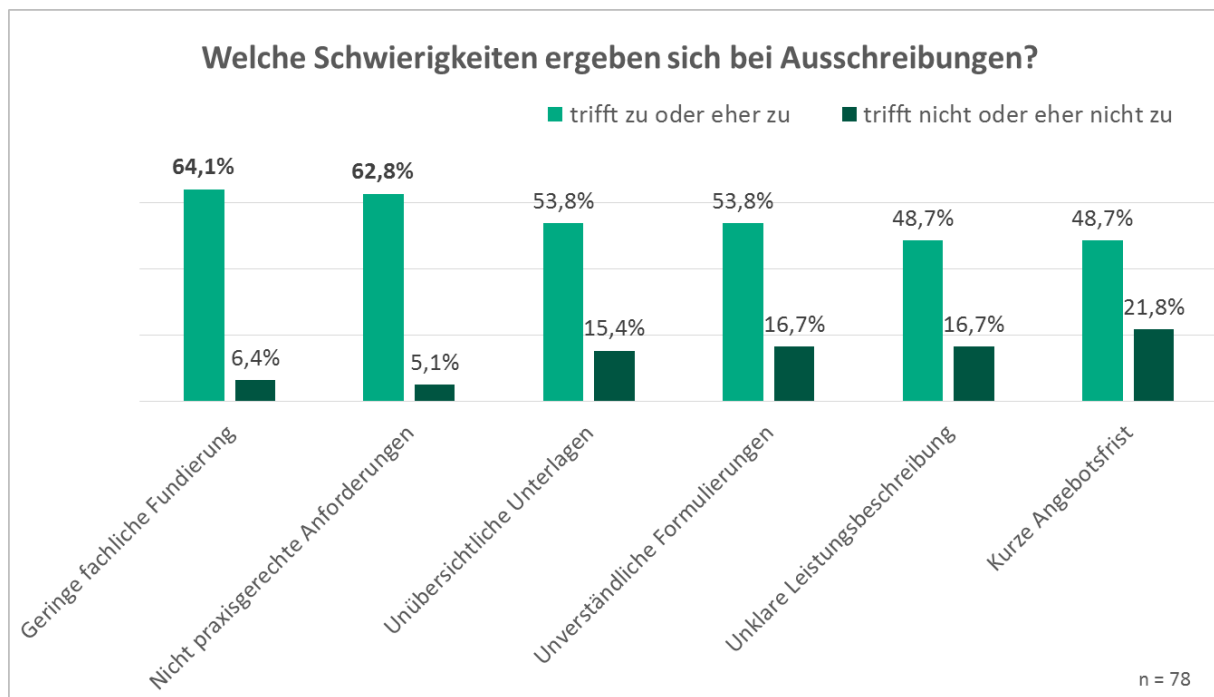


Abbildung 18: Anteil von Ausschreibungen an den Angeboten von Verpflegungsanbietern

Während ein Drittel der Verpflegungsanbieter in ihrem wirtschaftlichen Handeln sehr stark von Auftragsvergaben nach Ausschreibungen abhängig ist, ist gut die Hälfte eher weniger von Ausschreibungen abhängig (siehe Abbildung 18).



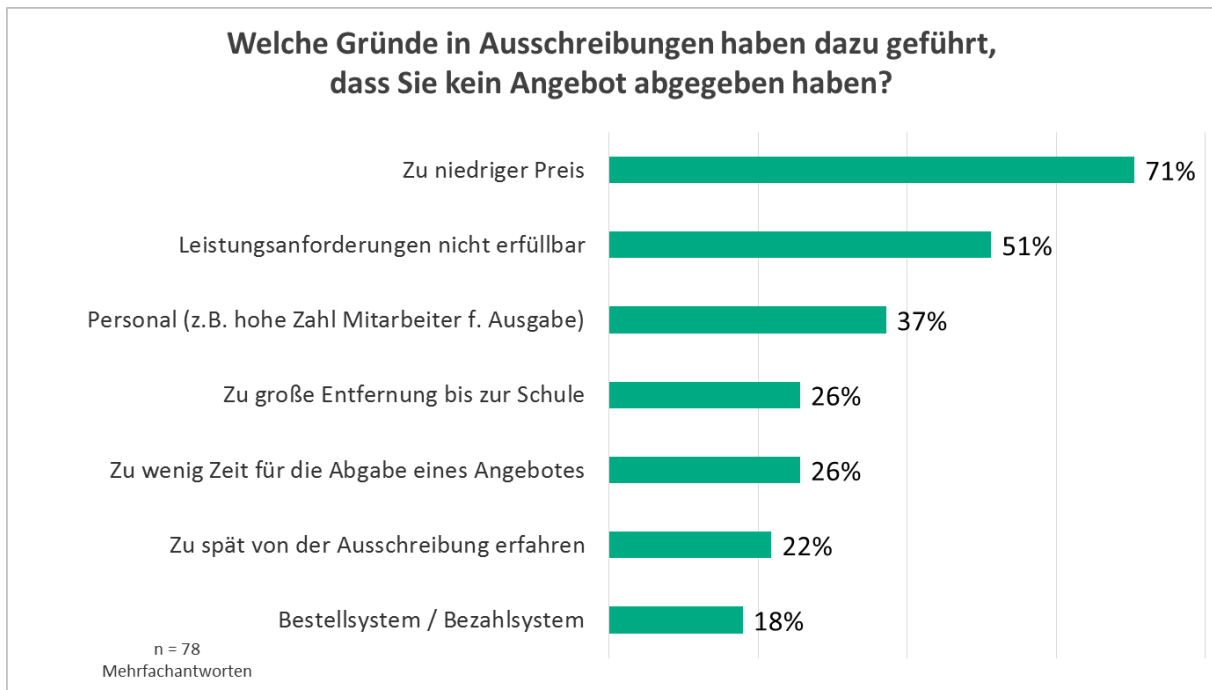
**Abbildung 19: Schwierigkeiten bei Ausschreibungen (Verpflegungsanbieter)**

Bei der Frage nach den Schwierigkeiten mit Ausschreibungen zeichnen sich bei Verpflegungsanbietern drei große Schwerpunkte ab:

- Einerseits eine zu „geringe fachliche Fundierung“ und „nicht praxisgerechte Anforderungen“ der Ausschreibungen. Dies geht auch darauf zurück, dass die Ausschreibenden in der Regel keinen Ernährungshintergrund besitzen, sondern v.a. eine verwaltungstechnische Ausbildung besitzen. Auch stellen die Ausschreibungen für Schulverpflegung häufig nur eine Facette bzw. Nebengebiet in ihrer Tätigkeit dar, so dass Kontinuität und die Aneignung von notwendigem Fachwissen schwierig ist.
- Andererseits gibt es seitens der Verpflegungsanbieter Kritik, die tendenziell dem Ausschreibungs- und Vergabeverfahren insgesamt geschuldet ist. Die mehrheitliche Zustimmung reicht von Unübersichtlichkeit, Unverständlichkeit bis hin zu kurzen Angebotsfristen. Hier herrscht also Kritik an den bürokratischen Verfahren, unklaren Unterlagen und Anforderungen. (vgl. Abbildung 19)
- Mehr als zwei Drittel der Verpflegungsanbieter sehen einen zu niedrigen Preis für das Schulessen als zentralen Kritikpunkt, der hier auch mit Abstand die höchste Zustimmung findet (vgl. Abbildung 20). Hier spiegelt sich auch die gesellschaftliche Diskussion um den Preis für Schulverpflegung wieder. Ein qualitativ gutes, gesundes und attraktives Essen für Primarschulen für durchschnittlich 3,07 Euro und für Sekundarschulen für durchschnittlich 3,38 Euro herzustellen (vgl. Ergebnisse in Tabelle 2) ist für viele Verpflegungsanbieter eine große Herausforderung. Denn der Essenspreis enthält meist zahlreiche andere Kostenfaktoren, wie die Antworten zeigen. Es geht also nicht nur um die Herstellung und Lieferung des Mittagessens, sondern für die Kalkulation spielen auch die Teilnahmequote der Schüler, Rücknahme und Entsorgung der Lebensmittelabfälle, die Lieferentfernung, die Bereitstellung von Personal sowie Kosten für Bestell- und Bezahlungssystem eine mehr oder weniger große Rolle. So sind beispielsweise über 70 % der Essensanbieter bereit, die Rücknahme und Entsorgung der Lebensmittelreste auf ihre Kosten zu übernehmen.



Dass dieser Service fast flächendeckende Praxis ist, zeigt die geringe Ablehnungsquote der Anbieter von 8 %.



**Abbildung 20: Gründe, warum Verpflegungsanbieter kein Angebot abgeben**

Insgesamt zeigt sich, dass es für kleine und mittlere Verpflegungsanbieter zunehmend schwieriger wird wirtschaftlich zu handeln. Wie der Fachpresse zu entnehmen ist, steigen immer mehr Verpflegungsanbieter aus der Belieferung von Schulen aus oder geraten in Schwierigkeiten. Für 71 % der befragten Verpflegungsanbieter war der „zu niedrige Preis“ ein Grund dafür, dass sie bei einer Ausschreibung kein Angebot abgegeben haben. Vor allem in ländlichen Regionen fehlt es teilweise an Verpflegungsanbietern. Längere Lieferwege und meist kleinere Schulen als in den Städten verschärfen hier die Situation. Schon heute existieren in einigen ländlichen Regionen zu wenig Verpflegungsanbieter. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an Essensanbieter, aber häufig werden diese nicht angemessen im Abgabepreis berücksichtigt. Setzt sich dieser Trend fort, werden möglicherweise zukünftig nur noch wenige große, überregionale Verpflegungsanbieter diese Anforderungen erfüllen können. Ob dies gesellschaftlich gewünscht ist und allein dem Markt überlassen werden soll, steht zur Diskussion.

### 5.3 Abgabepreise von Verpflegungsanbietern

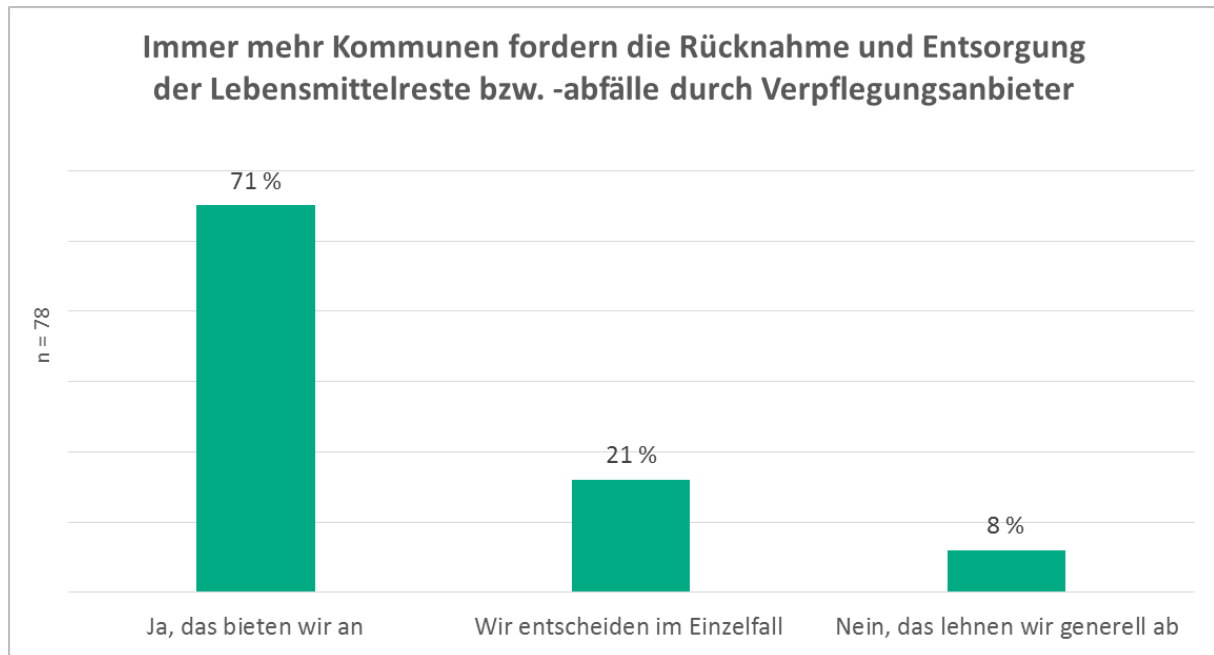
Letztlich sollte für einen angemessenen Preis bei allen Akteuren Akzeptanz geschaffen werden. Deshalb ist es notwendig die Kalkulation für das Schulessen transparent und öffentlich zu machen. Seit geraumer Zeit herrscht in der Schulverpflegung ein wachsender Kostendruck. Die Preise für die Schulverpflegung variieren in Abhängigkeit von Schulform und Bundesland. In den Grundschulen werden Abgabepreise von 1,50 bis 3,27 Euro (Ø 2,83 Euro) für ein Gericht erzielt, in den weiterführenden Schulen liegt die Preisspanne zwischen 1,50 und 3,68 Euro (Ø 3,05 Euro) (Arens-Azevedo 2015, S. 25-27). So gaben die befragten Essensanbieter an, dass der aktuelle durchschnittliche Abgabepreis für das Mittagessen einschließlich Umsatzsteuer in Primarschulen bei 3,07 Euro und in Sekundarschulen bei 3,38 Euro liegt. Aber, Verpflegungsanbieter müssen Erträge erzielen, Rücklagen für Investitionen bilden können und sollen faire Löhne zahlen. Aktuelle Fragen, die darüber entscheiden, ob Verpflegungsanbieter überhaupt noch ein Angebot abgeben. Immer noch entscheidet häufig der (niedrigste) Preis und nicht das beste Angebot über die Vergabe der Mittagsverpflegung. Zu den bereits genannten Kostenfaktoren kommen weitere Anforderungen an die Qualität einer gesunden und umweltverträglichen Ernährung hinzu - also beispielsweise die Orientierung an dem DGE-Qualitätsstandard Schulverpflegung, eine Quote für Bio-Lebensmittel für das Schulessen oder die Rücknahme und Entsorgung von Speiseresten durch den Verpflegungsanbieter (vgl. Abbildung 21). Letztlich steht häufig der Abgabepreis der Verpflegungsanbieter für das Mittagessen nicht in Einklang mit den (hohen) Anforderungen an die Schulverpflegung. Eine attraktive und nachhaltige Schulverpflegung ist dann in der Praxis nicht machbar, weil Verpflegungsanbieter bereits jetzt vor der Entscheidung stehen, kein Angebot abzugeben oder mit einem zu niedrigen Preis ein (hohes) finanzielles Risiko einzugehen.

**Tabelle 2: Durchschnittlicher Abgabepreis pro Menü in Vergleich mit anderen Studien (BMEL 2019, Arens-Azevedo 2015)**

<b>REFOWAS 2019</b>	<b>Primarschulen</b>	<b>Sekundarschulen</b>
Ø Abgabepreis pro Menü (inkl. MwSt., ohne Personalkosten für die Essensausgabe)	3,07 € (71 Antworten)	3,38 € (65 Antworten)
Bandbreite der Preise	1,80 – 5,00 €	2,10 – 6,20 €
<b>Zum Vergleich mit DGE-Studien</b>		
KuPs Studie, BMEL 2019	2,44 - 2,95 €	3,43 €
Qualität der Schulverpflegung, Arens-Azevedo 2015	2,83 €	3,05 €

Es stellt sich daher die Frage: „Wie teuer darf Schulessen sein? Auf die Frage der Kosten geht die KuPS-Studie der Deutschen Gesellschaft für Ernährung sehr detailliert ein. Als im Oktober 2018 erste Ergebnisse auf dem Tag der Schulverpflegung in Berlin vorgestellt wurden, hieß es: Es braucht nur vier Cent, um ein gesundes Mittagessen nach dem Qualitätsstandard der DGE anzubieten. Zu diesem Statement gab es viel Kritik, weil es kalkulatorisch nicht reicht allein die etwas höheren Wareneinstandskosten heranzuziehen. Um den DGE-Standard umzusetzen, bedarf es mehr, z.B. Schulungen des Personals,

meist auch Umbauten, Anschaffungen und Vorbereitungen auf das Audit und die Zertifizierung selbst verursachen erhebliche Kosten in einem Markt, der mit jedem Cent kalkuliert.



**Abbildung 21: Rücknahme und Entsorgung der Lebensmittelreste durch Verpflegungsanbieter**

Fakt ist, dass die Preise für Schulverpflegung eher selten bzw. nur alle paar Jahre an die steigenden Kosten angepasst werden. Die Verkaufspreise werden häufig von den Kommunen festgesetzt. Würden jedoch die durchschnittlichen Preis- bzw. Tarifentwicklungen bei der Kalkulation berücksichtigt, müssten die Preise für das Mittagessen je Bewirtschaftungs- und Verpflegungssystem pro Jahr um 1,6 bis 2,2 % steigen (KuPs-Studie, DGE 2019). Selbst im Bundesland Berlin, das den DGE-Qualitätsstandard Schulverpflegung über ein einheitliches Ausschreibungsverfahren verpflichtend eingeführt hat, war der Abgabepreis für die Verpflegungsanbieter über viele Jahre lang fix, obwohl der Mindestlohn eingeführt wurde und die Kosten für Rohwaren und Logistik ständig gestiegen sind. Soll der Verpflegungsmarkt im Bereich Schule stabilisiert werden, müssen zukünftig Gleitpreise in Ausschreibungen und Verträgen vereinbart werden, die steigende Personal- und Lebensmittelkosten ausreichend berücksichtigen. Die Preiskalkulation lässt sich entscheidend v.a. durch eine hohe Teilnehmerquote bei der Mittagverpflegung verbessern. Dafür ist es notwendig die Attraktivität des Schulessens zwischen Qualitätsstandard und aktueller Jugendesskultur einzupendeln. Dies erfordert einerseits Offenheit, Fachkompetenz und Kommunikationsfähigkeit und v.a. die Bereitschaft Schüler an den Entscheidungsprozessen aktiv zu beteiligen.

## 5.4 Anforderungen an eine attraktive und gesunde Schulverpflegung

Bei der Frage nach kind- und jugendgerechten Gerichten, geht es letztlich darum, wie die Attraktivität und Akzeptanz der Mahlzeiten sichergestellt werden kann. Hier setzen die Verpflegungsanbieter überwiegend auf ihre eigenen Kompetenzen (vgl. Abbildung 22), d.h. es wird relativ wenig über die eigene Perspektive hinaus geschaut. Dies zeigt sich besonders deutlich darin, dass „Erfahrungswerte“ und „Rezept-Entwicklung und -optimierung“ als auch Nutzung von „Feedbackboxen“ hohe Zustimmungswerte erzielen, während kostenverursachende Maßnahmen bei Verpflegungsanbietern nicht das Mittel der Wahl darstellen. Kochschulungen und Fortbildung nutzen nur knapp ein Drittel der Anbieter. Technische Unterstützung in Form entsprechender Software kommt bei jedem vierten Essensanbieter zum Einsatz, während externe Unterstützung z.B. in Form von Beratung nur jeder fünfte Betrieb beauftragt. Diese Maßnahmen sind gut geeignet, zusätzliche Kompetenzen anzueignen, Erfahrungen und neue Ideen im Küchen- und Mensaalldag umzusetzen. Diese drei Maßnahmen verursachen relativ hohe Kosten, die offensichtlich gescheut werden oder für die kein Spielraum vorhanden ist.

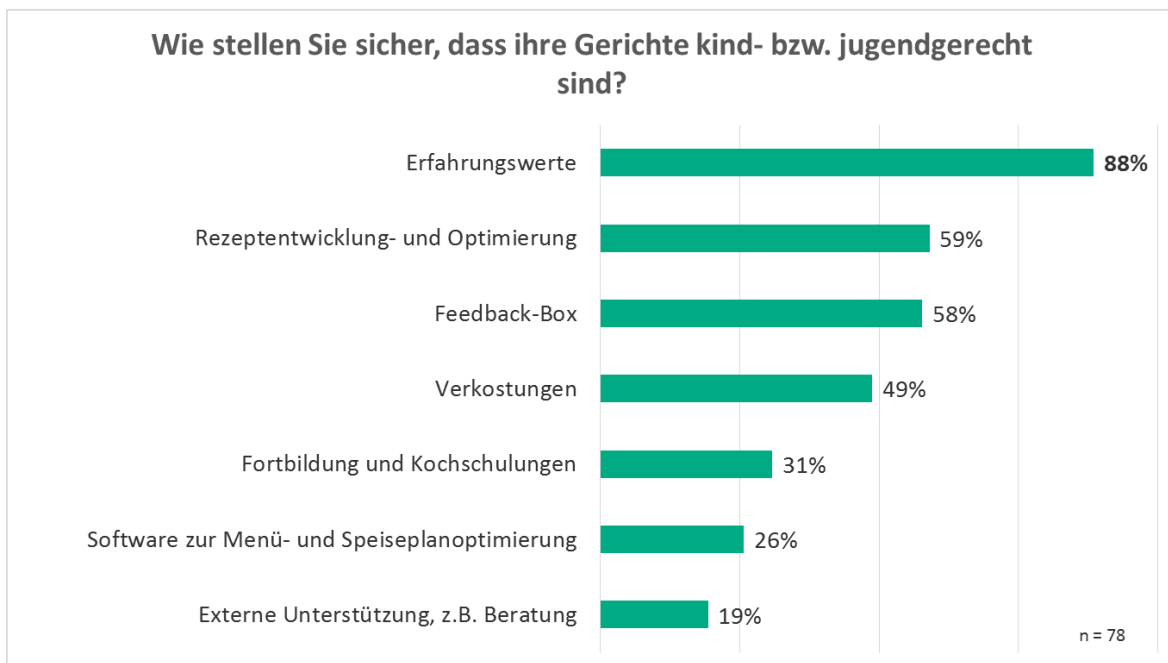


Abbildung 22: Sicherstellung kind- und jugendgerechter Speisen (Verpflegungsanbieter)

Bei der Frage nach einer Verpflichtung in Ausschreibungen nach folgendem Muster "Im Wochenspeiseplan sollen maximal an zwei Tagen fleischhaltige Menüs angeboten werden, um die Verpflegung gesundheitlich und umweltfreundlich auszurichten." antworteten 77 % der Verpflegungsanbieter solche Anforderungen akzeptieren zu können, 18 % dagegen würden kein Angebot abgeben (vgl. Abbildung 23). Wenn Ausschreibungen vorgeben, an nur zwei Tagen fleischhaltige Gerichte anzubieten, heißt dies im Umkehrschluss, dass an mindestens zwei Tagen (wenn am dritten Tag ein Fischgericht auf dem Speiseplan steht) vegetarische Gerichte angeboten werden. Offensichtlich haben Verpflegungsanbieter grundsätzlich wenige Probleme vegetarische Verpflegungstage anzubieten. Ob diese für die Schüler attraktiv umgesetzt werden muss hier allerdings offen bleiben.

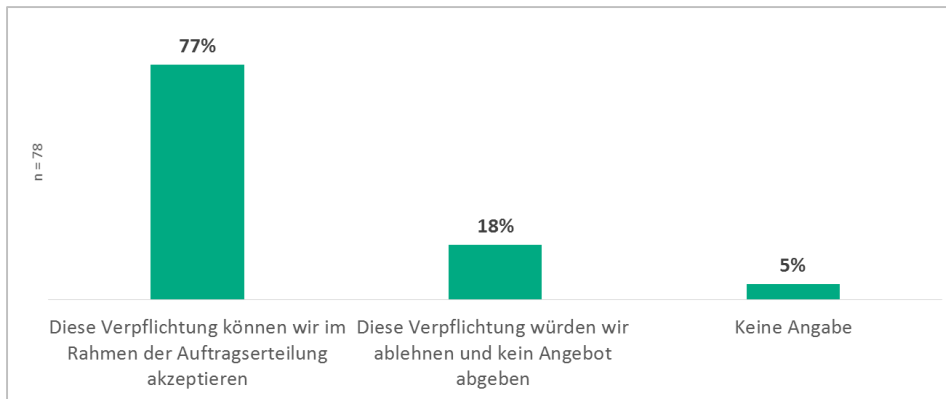


Abbildung 23: Angebot eines fleischhaltigen Menüs an zwei Tagen (Verpflegungsanbieter)

## 5.5 Anforderungen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen

Fast 70 % der befragten Verpflegungsanbieter hat laut Umfrage bereits Lebensmittelabfälle gemessen. Eine so hohe Quote ist vor dem Hintergrund der Erfahrungen im REFOWAS-Projekt erstaunlich. Vermutlich kommt der hohe Wert zustande, weil die Verpflegungsanbieter die Abfälle vor der professionellen Entsorgung erfassen oder die Abfallmengen durch den Entsorger mitgeteilt werden. Wie viele Abfälle tatsächlich im Prozess „vom Einkauf bis auf den Teller“ gemessen wurden, hätte eine differenziertere Fragestellung erfordert. Bei den „Maßnahmen gegen Lebensmittelabfälle“ ist die relativ hohe Zustimmung nachvollziehbar, da zahlreiche Maßnahmen im Alltag möglich sind. Die Hälfte der Verpflegungsanbieter hat bereits Maßnahmen umgesetzt, die Lebensmittelabfälle spürbar reduzieren und 18 % haben ein eigenes Food-Managementsystem eingeführt. Erfahrungsgemäß sind dies v.a. die großen Anbieter, die ohnehin mit Managementsystemen bereits umfassende Erfahrungen besitzen. 17 % der Essensanbieter arbeiten mit Tafeln u.ä. Organisationen zusammen. Angesichts der Hemmnisse bei der Weitergabe von Speisen und Lebensmitteln, den Vorgaben des Hygienerechts und vielfacher Bedenken von Unternehmen (teilweise auch Überwachungsbehörden) ist dies eine überraschend hohe Quote.

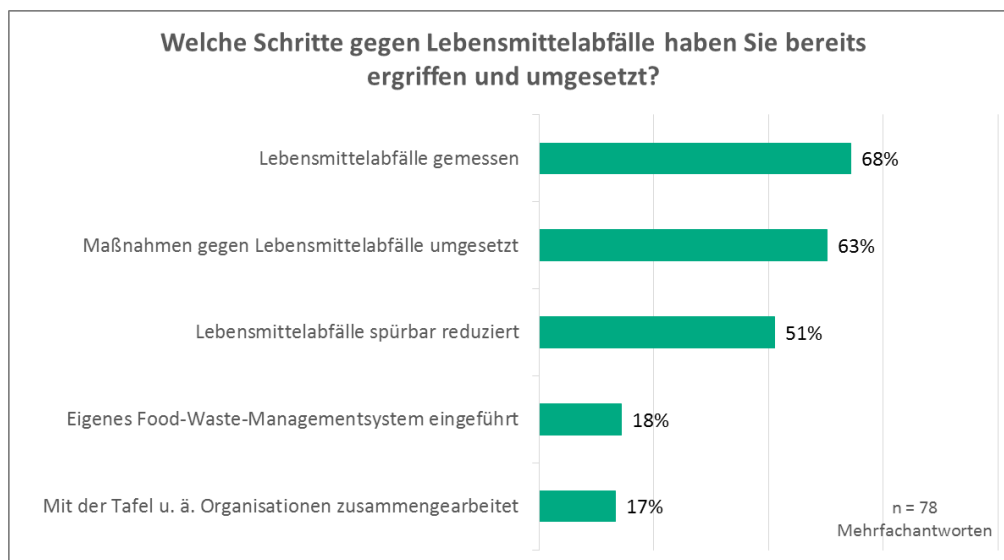


Abbildung 24: Bereits ergriffene Schritte gegen Lebensmittelabfälle (Verpflegungsanbieter)

## Weitere Ergebnisse folgen

## **6 Unterstützungsangebote und Hilfen für Träger und Anbieter**

**Ergebnisse folgen**

## **7 Handlungsfelder und Empfehlungen**

**Ergebnisse folgen**

## Literaturverzeichnis

**Arens-Azevedo U, Schillmöller Z, Hesse I, Paetzelt G, Roos-Bugiel J, Glashoff M (2015)** Qualität der Schulverpflegung - Bundesweite Erhebung. Abschlussbericht, Mai 2015. HAW Hamburg, i.A. des Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Berlin. Zu finden unter <[https://www.in-form.de/fileadmin/Dokumente/Materialien/20150625INFORM\\_StudieQualitaetSchulverpflegung.pdf](https://www.in-form.de/fileadmin/Dokumente/Materialien/20150625INFORM_StudieQualitaetSchulverpflegung.pdf)>

**Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2018)** Klöckner: „Für nur vier Cent mehr gibt es ein gesünderes Schulessen. Das sollten uns unsere Kinder wert sein“. Pressemitteilung Nr. 169 vom 06.11.18. ZU finden unter <<https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2018/169-Schulessen.html>>

**Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (Hrsg.) (2019)** DGE-Studie zu Kosten- und Preisstrukturen in der Schulverpflegung (KuPS). Kosten und Wirtschaftlichkeit der Schulverpflegung im Fokus – eine Handreichung für Schul- und Sachaufwandsträger. Zu finden unter <<https://www.dge.de/fileadmin/public/doc/gv/BMEL-Schulverpflegung-KuPS-Studie.pdf>>