



## Regionaler Lebensmitteleinkauf der öffentlichen Hand Regionalität im Spannungsfeld mit dem EU-Binnenmarkt 10.11.2021, Congresspark Igls

Gegründet im Jahr 1669, ist die Universität Innsbruck heute mit mehr als 28.000 Studierenden und über 4.500 Mitarbeitenden die größte und wichtigste Forschungs- und Bildungseinrichtung in Westösterreich. **Alle weiteren Informationen finden Sie im Internet unter: [www.uibk.ac.at](http://www.uibk.ac.at).**

# Gliederung

- I. Einführung
- II. Auftragsvergabe und Regionalität
- III. Herkunftskennzeichnung regionaler Produkte
- IV. Werbemaßnahmen für regionale Produkte
- V. Schlussbetrachtungen

# I. Einführung

- » Binnenmarkt
  - Raum ohne Binnengrenzen, in dem vier Grundfreiheiten gewährleistet sind
  - freier Warenverkehr
- » Vergabe öffentlicher Aufträge
  - Grundsätze: Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung, gegenseitige Anerkennung, Verhältnismäßigkeit, Transparenz
  - Öffnung des öffentlichen Auftragswesens für den Wettbewerb
- » Herkunftskennzeichnung
  - hohes Verbraucherschutzniveau in Bezug auf Informationen über Lebensmittel
  - gleichzeitige Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes
- » Werbemaßnahmen
  - Einhaltung der Vorgaben aus dem freien Warenverkehr
  - sofern und soweit staatliche oder kollektive Maßnahme Privater

## II. Auftragsvergabe und Regionalität

### » Grundlagen

- AEUV: Warenverkehr, Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit
- Vergabe-Richtlinien, insbesondere allgemeine Vergabe-Richtlinie 2014/24

### » Grundsätze

- Unionsrecht gilt für öffentliche Auftraggeber
  - Staat, Gebietskörperschaften, Einrichtungen des öffentlichen Rechts, Verbände derartiger Einrichtungen
  - zentrale Regierungsbehörden und subzentrale öffentliche Auftraggeber
- Aufträge im Oberschwellenbereich
  - 139.000 Euro für zentrale Regierungsbehörden, 214.000 Euro für subzentrale Auftraggeber
  - Vergabe-RL ist anzuwenden
- Aufträge im Unterschwellenbereich
  - Grundregeln des AEU-Vertrags sind anzuwenden: Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung, Transparenzgebot
  - nur bei Aufträgen mit eindeutigem grenzüberschreitendem Interesse

## II. Auftragsvergabe und Regionalität

### » Möglichkeiten im Oberschwellenbereich

- technische Spezifikationen (Art 42 AVRL)
  - Verweis auf Herkunft oder bestimmten Ursprung grundsätzlich nicht erlaubt
  - Ausnahme: notwendige Bestimmung des Auftragsgegenstands - Gleichwertigkeitszusatz
- Zuschlagskriterien (Art 67 AVRL)
  - müssen mit Auftragsgegenstand in Verbindung stehen (Qualität, Zugänglichkeit, umweltbezogene Eigenschaften)
  - wirksamer Wettbewerb muss gewährleistet werden
- Ausführungsbedingungen (Art 70 AVRL)
  - müssen mit Auftragsgegenstand in Zusammenhang stehen
  - dürfen keine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung bewirken
  - Faktoren, die mit Herstellung, Bereitstellung oder Vermarktung zusammenhängen
- Gütezeichen (Art 43 AVRL)
  - in technischen Spezifikationen, Zuschlagskriterien oder Ausführungsbedingungen
  - müssen für alle Betroffenen zugänglich sein; Gleichwertigkeitszusatz bei bestimmten Gütezeichen erforderlich
- KMU-Förderung
  - Aufteilung in Lose
  - Angebotslimitierung oder Zuschlagslimitierung

## II. Auftragsvergabe und Regionalität

- » Möglichkeiten im Unterschwellenbereich
  - Vergabekriterien, die den freien Warenverkehr beschränken, sind grundsätzlich verboten (zB örtliche Nähe)
  - Vergabekriterien als Verkaufsmodalitäten iSd *Keck*-Formel
  - Rechtfertigung von Vergabekriterien durch zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses iSd *Cassis*-Formel
- » Ergebnis
  - Oberschwellenbereich: regionale Bezug ist bei Lebensmittellieferungen nur eingeschränkt im Rahmen der technischen Spezifikationen, der Zuschlagskriterien und/oder der Ausführungsbedingungen erlaubt
  - Unterschwellenbereich: regionaler Bezug nur eingeschränkt in Form von Verkaufsmodalitäten oder im Falle einer Rechtfertigung durch zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses erlaubt
  - Mittelstandsförderung erlaubt, Einheimischenprivilegierung allerdings verboten

# III. Herkunftskennzeichnung regionaler Produkte

- » unionsrechtlich geregelte Herkunftsangaben
  - geschützte Ursprungsbezeichnung (gU)
    - Erzeugung, Verarbeitung und Herstellung eines Erzeugnisses in einem bestimmten geographischen Gebiet nach einem anerkannten und festgelegten Verfahren (zB Alläuer Käse)
  - geographisch geschützte Angabe (ggA)
    - enge Verbindung landwirtschaftlicher Erzeugnisse mit dem Herkunftsgebiet, ein Verarbeitungsschritt in betreffenden Gebiet reicht (zB steirisches Kürbiskernöl)
- » freiwillige Qualitätssysteme (freiwillige Herkunftskennzeichnung)
  - AMA-Gütesiegel
  - AMA-Biosiegel

# III. Herkunftskennzeichnung regionaler Produkte

## » unionsrechtlich verpflichtende Herkunftsangaben

- Sonderregelungen
  - verpacktes frisches Fleisch
  - Obst und Gemüse
  - Olivenöl
  - Honig
  - Eier
  - Fisch
  - Rindfleisch
- Lebensmittelinformations-Verordnung (LMVI) (2020)
  - Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch (frisch, gekühlt, gefroren)
- Primärzutaten-Verordnung (2020)
  - Ursprungsland oder Herkunftsort der primären Zutat, das oder der mit dem Ursprungsland oder Herkunftsort des Lebensmittels nicht identisch ist, muss angegeben werden
  - Wahlfreiheit zwischen Region, Mitgliedstaat, EU/Nicht EU oder allgemein abweichender Ursprung



# III. Herkunftskennzeichnung regionaler Produkte

- » zusätzliche verpflichtende Herkunftsangaben nach nationalem Recht (Art 39 iVm Art 26 LMIV)
  - EuGH 1.10.2020, *Lactalis*-Urteil betreffend Herkunftsbezeichnung für Milch und Milchprodukte
  - Voraussetzungen
    - Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft
    - Mehrheit der Verbraucher misst diesen Informationen wesentliche Bedeutung bei
    - Transporteignung zählt nicht zu Qualitäten des Produkts
- » Ergebnis
  - regionale Herkunftskennzeichnung nicht uneingeschränkt möglich
  - in vielen Fällen wird auf den Mitgliedstaat, nicht eine Region abgestellt

# IV. Werbemaßnahmen für regionale Produkte

## » Grundlagen

- Werbemaßnahmen, die Absatz bestimmter regionaler Produkte gezielt fördern, sollen Absatz dieser Produkte steigern und verringern daher den Absatz von Produkten aus anderen Mitgliedstaaten
- Behinderung des freien Warenverkehrs
- Grundfreiheit gilt jedenfalls für staatliche Maßnahmen und kollektive Maßnahmen Privater; ob auch für Maßnahmen Einzelner ist noch offen

## » Werbemaßnahmen für nationale Produkte (zB „Österreich ist regional“)

- Region iSv Mitgliedstaat
- Maßnahme zwar Verkaufsmodalität, aber diskriminierend
- könnte daher nur über Art 36 AEUV gerechtfertigt werden

## » Werbemaßnahmen für regionale Produkte

- Region iSv räumliche Nähe
- Maßnahme grundsätzlich als Verkaufsmodalität erlaubt

## VII. Schlussbetrachtungen

- » Der Binnenmarkt der EU beruht auf dem Grundsatz der Gleichbehandlung und steht daher in einem besonderen Spannungsverhältnis zur Förderung des Absatzes regionaler Produkte.
- » Im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge ist eine Bevorzugung regionaler Lebensmittel nur eingeschränkt möglich. Voraussetzung dafür ist jedenfalls, dass unter Region nicht ein Mitgliedstaat, sondern ein geographisches Gebiet innerhalb eines bestimmten Umkreises des Auftraggebers verstanden wird.
- » Die verpflichtende Angabe der regionalen Herkunft von Lebensmitteln ist ebenfalls nur eingeschränkt möglich.
- » Werbemaßnahmen für regionale Produkte, die dem Staat zuzurechnen sind oder auf kollektiven Maßnahmen Privater beruhen, sind nur dann erlaubt, wenn die Region nicht einen ganzen Mitgliedstaat umfasst, sondern ein grenzüberschreitendes Gebiet in räumlicher Nähe zum Absatzort.
- » Aus alledem folgt, dass beim derzeitigen Stand des Unionsrechts dem regionalen Lebensmitteleinkauf der öffentlichen Hand relativ enge Grenzen gesetzt sind. Es bleibt zu hoffen, dass diese in Zukunft – zumindest punktuell – gelockert werden.

Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit!

Freue mich auf Fragen und  
Anmerkungen!



3 . S P A N N U N G S F E L D  
V E R G A B E R E C H T :  
H E R A U S F O R D E R U N G E N  
U N D M Ö G L I C H K E I T E N

---

# „AGENDA“

1. Begriffsbestimmungen / Grundsätze / Regionalität

2. Umweltgerechtheit der Leistung

3. Praxisbeispiele

# BVERGG 2018

- BVergG 2018 gilt (mit Ausnahme des 3. Teils) für klassische öffentliche AG (§ 4)

Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände

Einrichtungen, die im Allgemeininteresse liegende Aufgaben erfüllen, die nicht gewerblicher Art sind, teilrechtsfähig und öffentlich finanziert sind oder von öffentlichen AG beherrscht werden

Verbände, die aus mehreren AG bestehen

- BVergG 2018 gilt für (§§5 – 7)

Beschaffung von Leistungen (Bau-, Liefer-, oder Dienstleistungsauftrag) durch entgeltlichen Vertrag unabhängig von der Auftragshöhe

# GRUNDSÄTZE § 20 BVERGG 2018

Freier und lauterer Wettbewerb

Diskriminierungsverbot

Gleichbehandlungs- und Transparenzgebot

Vergabe an befugte, zuverlässige und leistungsfähige Unternehmer

Vergabe zu angemessenen Preisen

Umweltgerechtheit der Leistung

KMU Teilnahme fördern



# REGIONALITÄT IM SINNE VON ÖRTLICHER NÄHE

- Regionalität im EU-Kontext: striktes Verbot „nationaler“ Präferenzen
- Zulässiges europäisches Verständnis: „örtliche Nähe“
- Beschaffung „nachhaltiger Lebensmittel“ durch Festlegung (sehr) hoher Qualitätsstandards unionsrechtlich erst dann bedenklich, wenn die Festlegung(en) den Bieterkreis so einengen, dass nationale Anbieter bevorzugt werden (Stichwort: „**Delikatessenladen Österreich**“)
- „Regionalität“ iSv „Saisonalität“ hingegen kein Problem

# „AGENDA“

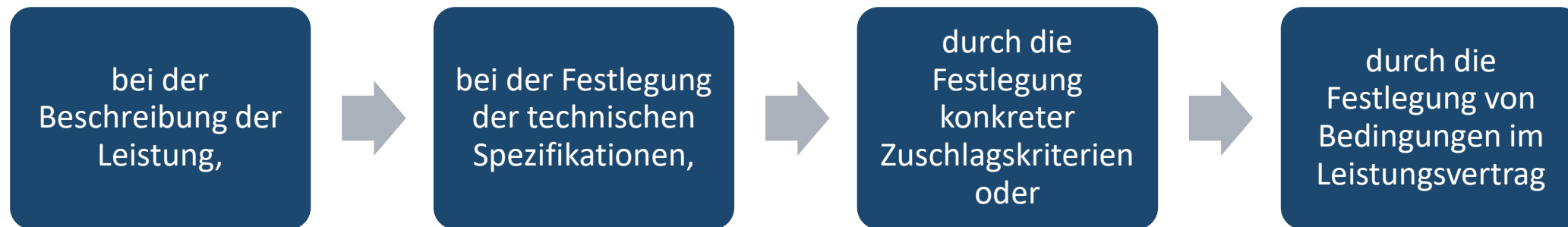
1. Begriffsbestimmungen / Grundsätze / Regionalität
2. Umweltgerechtheit der Leistung
3. Praxisbeispiele

# GRUNDSATZ DER UMWELTGERECHTHEIT ( § 20 ABS 5 )

- Im Vergabeverfahren **ist** auf die Umweltgerechtheit der Leistung Bedacht zu nehmen
- durch Berücksichtigung
  - ökologischer Aspekte (wie etwa Energieeffizienz, Materialeffizienz, Abfall- und Emissionsvermeidung, Bodenschutz) oder
  - des Tierschutzes
- Effektive Zielerreichung

# UMSETZUNG IM VERGABEVERFAHREN

- Berücksichtigung in folgenden Phasen des Vergabeverfahrens:



# „AGENDA“

1. Begriffsbestimmungen / Grundsätze / Regionalität
2. Umweltgerechtheit der Leistung
3. Praxisbeispiele

# LOSLIMITIERUNG

§ 28 Abs 3 Z2 BVergG 2018

- *§ 28 Abs 3 Z2 BVergG 2018:*  
*in der Bekanntmachung oder in der Aufforderung zur Interessensbestätigung anzugeben, ob Angebote nur für ein Los, für mehrere Lose oder für alle Lose abgegeben werden können sowie eine etwaige Höchstzahl der Lose, für die ein einzelner Bieter den Zuschlag erhalten kann.*
- Angebotslimitierung vs. Zuschlagslimitierung
- Förderungsmöglichkeit von KMU
- Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (Vergabe zu angemessenen Preisen) ist zu beachten

# KLEINLOSREGELUNG

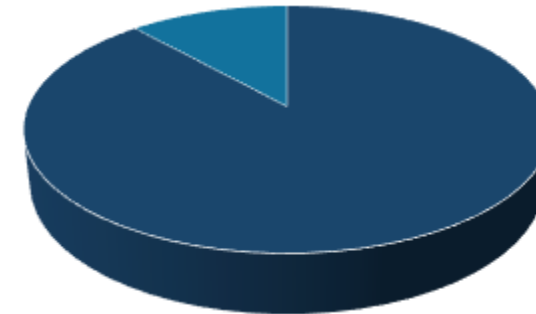
§ 15 Abs 4 BVergG 2018

- Kleinlosregelung im Oberschwellenbereich:
  - Geschätzte Auftragswert („GA“) des einzelnen Kleinlos darf nicht größer als € 80.000 sein &
  - Summe der Kleinlose darf 20% des kumulierten Werts aller Lose nicht übersteigen
- Vergabe der Kleinlose erfolgt nach dem Regime des Unterschwellenbereichs
  - Direktvergabe somit zulässig

# PRAKTISCHE UMSETZUNG I

## Back- und Konditorwaren (Kleinlosregelung)

- Regionale Beschaffung im Einklang mit dem BVergG 2018
- Beschaffungsvorhaben wurde in 61 regionale Lose geteilt
  - 33 Lose im Oberschwellenbereich (Offenes Verfahren)
  - 28 Lose im Unterschwellenbereich (mittels Direktvergabe)
- GA aller 61 Lose **€ 10.558.614,72**
  - GA 33 Lose im OSB € 9.364.181,11
  - GA 28 Lose im USB € 1.194.433,61
    - Einzelne Kleinlos nicht größer als € 80.000
    - Summer der Kleinlose max. 20%



- Geschätzter Auftragswert 33 Lose im OSB (ca. 88%)
- Geschätzter Auftragswert 28 Kleinlose im USB (ca. 12%)



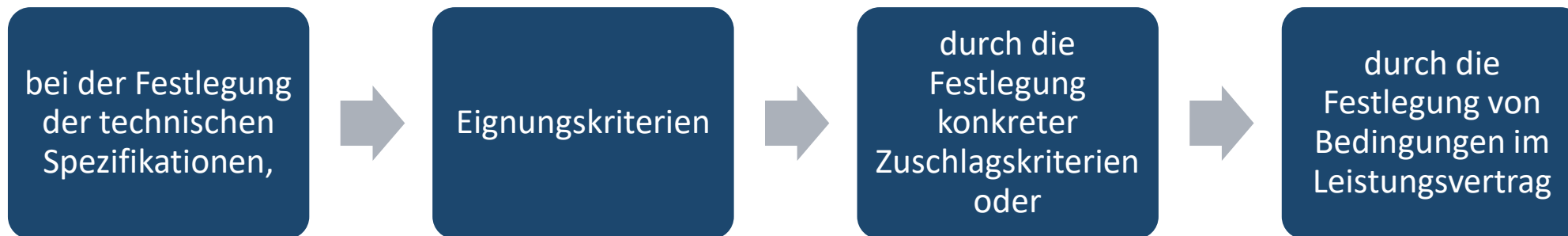
# ZUSCHLAGSMODELLE

- Billigstangebotsprinzip
  - Niedrigster Preis
- Bestangebotsprinzip
  - Beste Preis-Leistungs-Verhältnis
  - niedrigsten Kosten (Lebenszykluskosten)
- Neues Qualitätssicherungsmodell (§ 91 Abs 6)

# QUALITÄTSBEZOGENE ASPEKTE

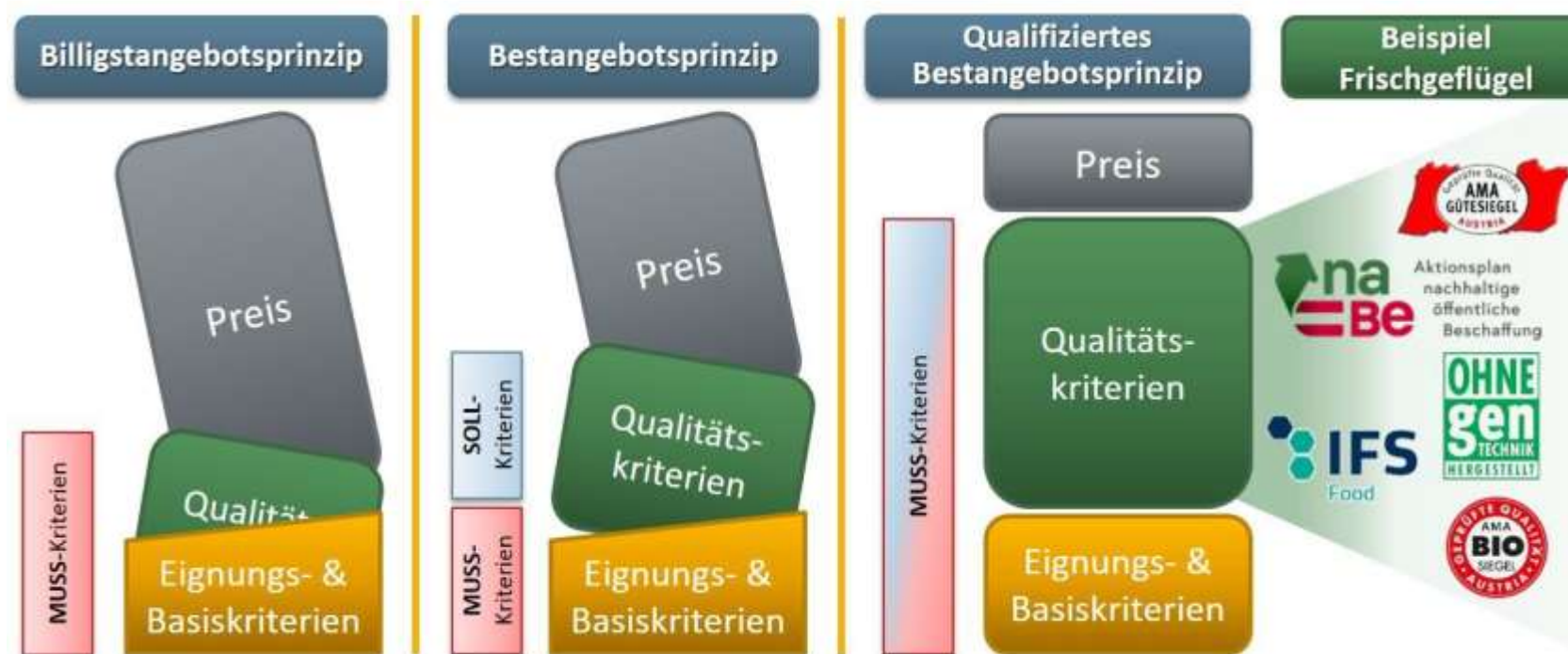
§ 91 Abs 6 BVergG 2018

- *Bei der Vergabe folgender Leistungen hat der öffentliche Auftraggeber qualitätsbezogene Aspekte im Sinne des § 20 (ökologischer, innovativer oder sozialer Natur) in einer der folgenden Phasen festzulegen und diese zu bezeichnen*
  - *Z3 bei der Beschaffung von **Lebensmitteln***



# PRAKTISCHE UMSETZUNG II

Frischgeflügel (Qualifiziertes Bestangebotsprinzip) 91 Abs 6 BVergG 2018



# PRAKTISCHE UMSETZUNG III

Förderung von KMU / örtliche nahe Vergabe

- Definition des Beschaffungsgegenstandes („Delikatessenladen Österreich“)
- Budgetäre Deckung
- Festlegung des Warenkorbs / Produktgruppen (Losteilung / Mehraufwand)
- Rahmenvertrag vs Rahmenvereinbarung (Abnahmeverpflichtung vs Flexibilität)
- Kalkulatorisches Wagnis minimieren
- Logistik (Lieferzeiten)
- Gütezeichen (kostenintensiv für KMU)
- Preisanpassungen (passende Indizes / Intervalle)

# IHRE ANSPRECHPARTNER

**Mag. Wolfgang Pointner**

Leitung Stabstelle Recht

wolfgang.pointner@bbg.gv.at

Tel: +43 1 245 70-442

Mobil: +43 664 8330158

## VERGABEKOMPETENZCENTER

### Ihr Mehrwert

- Juristisches Fachpersonal
- Anlauf- und Vermittlungsstelle für erste rechtliche Fragen bei Vergabevorhaben
- Beratung und vergaberechtliche Erstauskünfte
- Vermittlung von Rechtsexperten

### Kontakt

- Mo-Do 9:00-15:30 & Fr 9:00-13:30
- Tel: +43 1 245 70-440
- [vergabekompetenzcenter@bbg.gv.at](mailto:vergabekompetenzcenter@bbg.gv.at)

Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung!

**Haftungsausschluss:**

Die Inhalte dieser Präsentation wurden nach bestem Wissen und Gewissen recherchiert und gestaltet. Wir können jedoch keine Haftung für Korrektheit, Vollständigkeit und Aktualität der bereitgestellten Informationen übernehmen. Sollten Fehler passiert sein, bedauern wir das und bitten um Mitteilung. Wir übernehmen keine Verantwortung für externe Inhalte, auf die wir mittels Hyperlink verweisen.

Ein wesentlicher Unternehmenswert der BBG ist die faire und gleiche Behandlung aller Menschen. Im Sinne einer besseren Lesbarkeit der Texte wurde entweder die weibliche oder männliche Form von personenbezogenen Hauptwörtern gewählt. Diese Vorgangsweise impliziert keinesfalls eine Benachteiligung von anderen Geschlechtern. Alle Menschen mögen sich von den Inhalten gleichermaßen angesprochen fühlen. Wir danken für Ihr Verständnis.

Bundesbeschaffung GmbH | Lassallestraße 9b, 1020 Wien  
+43 1 245 70-0 | [office@bbg.gv.at](mailto:office@bbg.gv.at) | [www.bbg.gv.at](http://www.bbg.gv.at)  
Ansprechpartnerin bzw. Ansprechpartner: [Name]  
[Datum]



## **Mitschrift zum Workshop „Neue Schnittstellen“ 10.11.2021, Innsbruck Igls**

### **Vortragende:**

- Walter Obwexer (KFU Innsbruck)
- Wolfgang Pointner (BBG)

### **Zusammenfassende Ergebnispunkte:**

- Unabhängig von der Auftragshöhe gilt für öffentliche Auftraggeber (AG) das BVergG 2018, bis 100.000 EUR kann der AG die Möglichkeit eines formfreien Direktvergabeverfahrens nutzen, die allgemeinen Grundsätze des §20 BVergG 2018 gelten genauso; auch bei der Direktvergabe sollte kein Haus- und Hoflieferantentum vorherrschen, sondern Auftragnehmer laufend gewechselt werden; generell ist auf die Gleichbehandlung aller Bieter Rücksicht zu nehmen, d.h. dass die Informationen zur Ausschreibung allen in gleicher Weise zur Verfügung steht und kein wettbewerbsverzerrender Einfluss einzelner Bieter auf die Vergabeunterlagen genommen werden darf
- Der Begriff „örtliche Nähe“ ist im Vergabeverfahren unbedingt dem Begriff Regionalität vorzuziehen und darf sich nicht auf Grenzen von Verwaltungseinheiten beziehen. Durch die örtliche Nähe könne Umweltschutzaspekte wie die Reduktion von Treibhausgasemissionen durch kurze Lieferwege adressiert werden
- Es wird empfohlen, bereits bei der Beschreibung der Leistungen die Qualitätskriterien verbindlich festzulegen, in der letzten Phase der Zuschlagskriterien können Qualitätsparameter durch einen besonders niedrigen Preis, der ja ebenfalls Teil der Zuschlagskriterien sein muss, ausgehebelt werden
- Rahmenvereinbarungen (RVB)
  - Regionale Losaufteilung bis auf [NUTS3-Ebene](#) unterstützt regionale Anbieter
  - Angebots- und Zuschlagslimitierung verhindert, dass ein Bieter eine Monopolstellung in einer RVB einnimmt
  - Es können Staffelpreise vorgesehen werden
  - Garantierte Abnahmemengen können das kalkulatorische Wagnis minimieren
  - Zu den Maximalabrufvolumina in den Losen der RBV können auch Mindestabnahmemenge gesetzt werden, hierfür benötigt es aber verbindlicher Bedarfsmeldungen von einem oder mehreren abrufenden Stellen
- Beim Festlegen von Qualitätsparametern dürfen keine Unternehmen bevorzugt werden, d.h. es bedarf immer eine sachliche Rechtfertigung warum spezifischen Spezifikationen festgelegt wurden. Wichtig ist hier eine ordentliche Dokumentation!
- Diskutiert werden die hohen Anforderungen an die Bieter im Vergabeverfahren, hier ist die Logistik gefordert; die Judikatur könnte generell für mehr Flexibilität sorgen, die Verwaltungsgerichte arbeiten sehr formalistisch, oft zu Lasten der öffentlichen Auftraggeber, was gerade sehr risiko- bzw. innovationsaverse Ausschreibungen begünstigt

**Fachtag**  
**Regionaler Lebensmitteleinkauf der öffentlichen Hand**  
**im Rahmen des Forums „Österreich isst regional“**

- Schulungen für Einkaufsverantwortliche sind sicherlich ein gutes Mittel, um nachhaltige Verfahren zu erstellen, hier hilft das Forum „Österreich isst regional“ gerne weiter
- Gütesiegel wie AMA können jedenfalls als Qualitätsmerkmal herangezogen werden, wichtig ist der Hinweis auf die Zulassung von gleichwertigen Siegeln
- Wann kann ein Splitting von Aufträgen zB im Bereich Lebensmittel durchgeführt werden
  - Eine klare Auflistung von aufspaltbaren Beschaffungs(unter)gruppen gibt es nicht
  - Der EUGH bietet hier nur verklausulierte Rechtssprechungen
  - Als Unterscheidungsgrund können unterschiedliche Gewerke dienen
  - Generell gilt wie oben auch schon erwähnt die sachliche Rechtfertigung (Dokumentation!); im Streitfall entscheidet das Gericht, das aber wiederum fachlich kein Expertenwissen hat
  - Keinesfalls darf ein Auftrag gesplittet werden, nur um unter die Direktvergabegrenze zu gelangen
  - Als Beispiel für ein unzulässiges Splitting wird Fleisch genannt
  - Ob Obst und Gemüse eine unsplittbare Gruppe darstellt, kann wiederum nicht eindeutig beantwortet werden, hier wäre aber eine sachliche Rechtfertigung denkbar
- eine interessante Frage aus dem Publikum dreht sich um den konkreten regionalen Bedarf: angenommen es kann nachgewiesen werden, dass der Gemeinschaftsverpfleger aufgrund der ausschließlichen Präferenz aller(!) seiner Kunden nur Tiroler Käse verabreichen kann und alle anderen Sorten nicht angenommen werden und im Abfall landen, wäre dies als Ausschließlichkeitskriterium denkbar (dennoch ist hier eine vergaberechtlich zulässige Begründung schwer vor einem Gericht zu argumentieren). In der Praxis wohl schwer umsetzbar, keinesfalls für zentrale Beschaffungsstellen mit vielen Auftraggebern im Hintergrund (Unmöglichkeit der Nachweisführung!)