

Themenblatt

Rahmenvereinbarung

Rahmenvereinbarungen können bei regelmäßig wiederkehrenden oder nicht konkret planbaren Bedarfen für öffentliche Auftraggeber ein flexibles Beschaffungsinstrument darstellen. Dieses Themenblatt informiert über Rahmenvereinbarungen und gibt einen Überblick über die Vergabe der Rahmenvereinbarung und die Vergabe der Einzelaufträge.

Die Senatorin für Wirtschaft,
Häfen und Transformation



Freie
Hansestadt
Bremen



zentrale Service- und
Koordinierungsstelle
für die Vergabe von
Bau- und Dienstleistungen

Zweite Schlachtpforte 3
28195 Bremen

vergabeservice@wht.bremen.de

Stand August 2024

Inhalt

I. Einleitung 1

II. Vergabe Rahmenvereinbarung 3

 1. Grundsatz 3

 2. Besonderheiten 4

 a. Auftragswertschätzung, Obergrenze und Auftragsvolumen..... 4

 b. Preis 7

 c. Abnahmepflichten 7

 d. Laufzeit 8

III. Vergabe Einzelverträge 9

 1. Rahmenvereinbarung mit einem Unternehmen..... 11

 2. Rahmenvereinbarung mit mehreren Unternehmen..... 12

IV. Sperrwirkung..... 15

V. Auftragsänderung 15

VI. Rahmenvereinbarung unterhalb der EU-Schwellenwerte..... 16

I. Einleitung

In der Regel vergeben öffentliche Auftraggeber innerhalb eines Vergabeverfahrens eine genau bestimmte Leistung durch einen einzelnen Auftrag. Anders kann dies jedoch bei regelmäßig wiederkehrenden oder nicht konkret planbaren Lieferungen und Leistungen aussehen. Hier kann das Bedürfnis bestehen, Vereinbarungen zu treffen über die wesentlichen Bedingungen für die Vergabe zukünftiger Aufträge, die im Laufe eines bestimmten Zeitraumes vergeben werden sollen. Kennzeichnend für eine Rahmenvereinbarung ist, dass sie die Bedingungen für die späteren öffentlichen Aufträge, für die sie gelten soll, zusammenfasst.¹ Bei Produkten mit regelmäßig wiederkehrendem oder nicht konkret planbarem Bedarf können öffentliche Auftraggeber die Flexibilität von Rahmenvereinbarungen nutzen. Beispiele für Anwendungsbereiche: Winterdienst, Kleinstreparaturen, Wartung und Pflege von IT-Systemen, Bauunterhaltungsarbeiten, Belieferung mit Verbrauchsmaterialien.

Regelfall: einzelne Aufträge

Rahmenvereinbarung: Rahmen für einzelne Aufträge (inbes. wiederkehrende Leistungen)

Definition: Rahmenvereinbarungen sind nach der Legaldefinition des § 103 Abs. 5 S. 1 GWB Vereinbarungen zwischen einem oder mehreren öffentlichen Auftraggebern oder Sektorenauftraggebern und einem oder mehreren Unternehmen, die dazu dienen, die Bedingungen für die öffentlichen Aufträge, die während eines bestimmten Zeitraums vergeben werden sollen, festzulegen, insbesondere in Bezug auf den Preis.

Bei einer Rahmenvereinbarung handelt es sich nicht um einen öffentlichen Auftrag.² Sie ist ein Beschaffungsinstrument für das grundsätzlich das allgemeine Vergaberecht gilt.³

Abgrenzung:

- ❑ **„Open-House-Modell“:** Beabsichtigt der öffentliche Auftraggeber den Abschluss von Vereinbarungen über den Beitritt zu einem Rabattsystem iSv § 130a Abs. 8 SGB V (Rabattsystem der pharmazeutischen Unternehmen), die im Rahmen eines Zulassungsverfahrens mit allen interessierten Wirtschaftsteilnehmern ohne Auswahlentscheidung abgeschlossen werden sollen (so genanntes „Open-House-Modell“), so liegt kein Fall einer Rahmenvereinbarung vor.⁴
- ❑ **Sukzessivlieferungsvertrag:** Im Gegensatz zum öffentlichen Auftrag entstehen wechselseitige Pflichten bei einer Rahmenvereinbarung erst durch die spätere

¹ Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3.Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 1.

² Beck VergabeR/Biemann, 4. Aufl. 2022, GWB § 103 Abs. 5 Rn. 7.

³ § 103 Abs. 5 S. 2 GWB; Juris PK Rahmenvereinbarung Rn. 1.

⁴ EuGH 2.6.2016 – C-410/14; Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 3; Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3.Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 22.

Vergabe von Einzelaufträgen auf der Grundlage der Rahmenvereinbarung.⁵ Darin unterscheidet sich die Rahmenvereinbarung vom Sukzessivlieferungsvertrag. Hier werden im Voraus festgelegte Teilleistungen zu einem einheitlichen Vertrag zusammengefasst und es entstehen unmittelbar Ansprüche auf Lieferung von Teilmengen und deren Bezahlung.⁶ Beispiele für Sukzessivlieferungsverträge sind Bezugsverträge für z.B. Wasser, Gas, Elektrizität, Bier.⁷

Rechtsgrundlagen: Die rechtlichen Grundlagen sind geregelt in § 103 GWB, § 21 VgV, § 15 UVgO, § 4a EU VOB/A, § 4a VOB/A und § 19 SektVO.

Vor- und Nachteile: Rahmenvereinbarungen bieten Ihnen als Auftraggeber verschiedene Vorteile. Indem der öffentliche Auftraggeber zunächst die Rahmenvereinbarung vergibt, kann er in der Folge die Einzelaufträge flexibler vergeben und muss nicht jeden einzelnen Auftrag wiederholt ausschreiben. Dadurch können der Verwaltungsaufwand verringert und Ausschreibungskosten gesenkt werden.⁸ Die Rahmenvereinbarung kann dem Auftraggeber dadurch eine effizientere und zeitsparende Beschaffung ermöglichen.⁹

Für den Auftragnehmer bietet die Rahmenvereinbarung den Vorteil, dass er nicht für jeden Einzelauftrag ein Angebot erstellen muss, sondern in der Regel nur für die Vergabe der Rahmenvereinbarung. Zudem kann er durch die Teilnahme an der Rahmenvereinbarung gegenüber Konkurrenten, die nicht Partei der Vereinbarung sind, privilegiert werden.¹⁰ Nachteilig kann sich jedoch die Nichtvorhersehbarkeit der abgerufenen Einzelaufträge auswirken. Dies kann zu erhöhten Preisen führen.¹¹

Verfahren: zwei Stufen

1. Stufe: Vergabe Rahmenvereinbarung

2. Stufe: Vergabe Einzelaufträge

Auf einer ersten Stufe vergibt der öffentliche Auftraggeber die Rahmenvereinbarung an ein oder mehrere Unternehmen. Auf der zweiten Stufe vergibt der öffentliche Auftraggeber die Einzelaufträge an den/die Vertragspartner der Rahmenvereinbarung.

Mehrere Auftraggeber: Es können mehrere Auftraggeber zusammen eine Rahmenvereinbarung abschließen.¹² Abrufberechtigt ist dabei nicht nur derjenige öffentliche Auftraggeber, der die Rahmenvereinbarung unterzeichnet hat, sondern auch diejenigen

⁵ OLG Karlsruhe 16.11.2012 – 15 Verg 9/12; Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3.Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 12.

⁶ Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3.Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 12.

⁷ Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3.Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 12 Fußnote 24.

⁸ Beck VergabeR/Biemann GWB § 103 Abs. 5 Rn. 8.

⁹ MüKoEUWettbR/Mädler GWB § 103 Rn. 181.

¹⁰ MüKoEUWettbR/Mädler GWB § 103 Rn. 181.

¹¹ MüKoEUWettbR/Mädler GWB § 103 Rn. 181.

¹² § 103 Abs. 5 S. 1 GWB.

öffentlichen Auftraggeber, die transparent in den Vergabeunterlagen als „Abrufberechtigte“ aufgeführt worden sind.¹³ Dabei genügt es, wenn die betreffenden Auftraggeber eindeutig identifiziert werden können z.B. durch die Formulierung „alle Stadtwerke der Region X“.¹⁴ Beachtet werden muss bei der gemeinschaftlichen Beschaffung jedoch, dass diese Einkaufsgemeinschaften ihre Grenzen in ihrer möglichen Marktmacht im Kartellrecht finden.¹⁵ Kartellrechtlich könnte es zu einer unzulässigen Nachfragebündelung kommen und es könnte damit ein Verstoß gegen das vergaberechtliche Missbrauchsverbot vorliegen.¹⁶ Alle, die nicht in der Rahmenvereinbarung genannt oder als „Abrufberechtigte“ aufgeführt werden, können keine Abrufe aus einer Rahmenvereinbarung anderer Auftraggeber tätigen.

Denkbare Vertragspartner einer Rahmenvereinbarung:

- ❑ 1 Auftraggeber – 1 Unternehmen
- ❑ 1 Auftraggeber – mehrere Unternehmen
- ❑ Mehrere Auftraggeber – 1 Unternehmen
- ❑ Mehrere Auftraggeber – mehrere Unternehmen

II. Vergabe Rahmenvereinbarung

1. Grundsatz

Für die Vergabe von Rahmenvereinbarungen gelten, soweit nichts anderes bestimmt ist, dieselben Vorschriften wie für die Vergabe entsprechender öffentlicher Aufträge.¹⁷ Das bedeutet, dass ein öffentlicher Auftraggeber regelmäßig zunächst die Rahmenvereinbarung in einem Vergabeverfahren vergeben muss.¹⁸ Es sind sämtliche Verfahrensvorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge in allen Phasen bis zur Zuschlagserteilung der Einzelaufträge zu beachten.¹⁹ Dies schließt die Bestimmungen über Veröffentlichungen, Fristen, Dokumentation, Bedingungen für die Abgabe der Angebote, Ausschlusskriterien und Auswahl- sowie Zuschlagskriterien ein.²⁰ Welche Verfahrensart zur Vergabe der Rahmenvereinbarung gewählt wird, richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften.²¹

In einer Rahmenvereinbarung sind die wesentlichen Bedingungen für die Einzelaufträge, die während eines bestimmten Zeitraums vergeben werden sollen, festzulegen.²² Die Gebote

¹³ MüKoEUWettbR/Mädler GWB § 103 Rn. 198.

¹⁴ Erläuterungen – Rahmenvereinbarungen – Klassische Richtlinie, S. 5 Fn. 14; Wichmann in: BeckOK, VgV, 29. Ed. § 21 Rn. 22.

¹⁵ Beck VergabeR/Biemann GWB § 103 Abs. 5 Rn. 10; OLG Düsseldorf 27.6.2012-VII-Verg 7/12.

¹⁶ MüKoEuWettbR/Jagenburg/Wirth VOB/A § 4aEU Rn. 19.

¹⁷ § 103 Abs. 5 S. 2 GWB.

¹⁸ Beck VergabeR/Biemann GWB § 103 Abs. 5 Rn. 18.

¹⁹ MüKoEUWettbR/Mädler GWB § 103 Rn. 192.

²⁰ MüKoEUWettbR/Mädler GWB § 103 Rn. 192.

²¹ MüKoEUWettbR/Mädler GWB § 103 Rn. 194.

²² § 103 Abs. 5 S. 1 GWB.

der Bestimmtheit, Eindeutigkeit und Vollständigkeit gelten jedoch nur eingeschränkt.²³ Der Auftragsgegenstand ist in der Leistungsbeschreibung so eindeutig und erschöpfend wie möglich zu beschreiben, um vergleichbare Angebote zu ermöglichen. Deshalb hat sich die Bestimmtheit und Klarheit der Leistungsbeschreibung daran zu orientieren, was die Bieter kennen müssen, um zuschlagsfähige Angebote für spätere einzelne Vergaben oder Einzelabrufe erstellen zu können.²⁴ Der Leistungsgegenstand einer Rahmenvereinbarung muss so konkret sein, dass der Eingang vergleichbarer Angebote gewährleistet werden kann.²⁵ Entscheidendes Merkmal bei einer Beschreibung der späteren Leistungen ist, dass es sich nicht um einen einheitlichen Auftrag und damit nur den sukzessiven Abruf im Vorhinein definierter Leistungen handelt; in einem solchen Fall liegt keine Rahmenvereinbarung vor.²⁶

Die Ausschreibung einer Rahmenvereinbarung zum Zwecke der Markterkundung ist unzulässig und verstößt gegen das Missbrauchsverbot.²⁷ Maßgeblich ist für die Frage der Unzulässigkeit darauf abzustellen, ob die Rahmenvereinbarung ohne den Willen der späteren Vergabe von Einzelaufträgen geschlossen wurde.²⁸ Die mit der Ausschreibung beabsichtigte Beschaffung muss auf einen tatsächlichen Beschaffungsbedarf gerichtet sein.²⁹

2. Besonderheiten

a. Auftragswertschätzung, Obergrenze und Auftragsvolumen

Der Wert einer Rahmenvereinbarung wird auf der Grundlage des geschätzten Gesamtwertes aller Einzelaufträge berechnet, die während der gesamten Laufzeit einer Rahmenvereinbarung geplant sind.³⁰ Dabei sind auch Optionen oder Vertragsverlängerungen zu berücksichtigen.³¹ Grundsätzlich wird bei einem öffentlichen Auftrag der Auftragswert geschätzt und dieser geschätzte Auftragswert ist sodann ausschlaggebend für den Auftragswert iSv § 3 VgV und entscheidend dafür, ob es sich um ein Verfahren ober- oder unterhalb der EU-Schwellenwerte handelt.³²

Bei Rahmenvereinbarungen gibt es eine Besonderheit. Es müssen zwei Werte angegeben werden. Zum einen eine **Obergrenze**, die den **maximalen Bedarf**, der mit der

²³ Wichmann in: BeckOK, VgV, 29. Ed. § 21 Rn. 14; OLG Düsseldorf 18.4.2012 – Verg 93/11.

²⁴ MüKoEuWettbR/Jagenburg/Wirth VOB/A § 4aEU Rn. 9.

²⁵ Wichmann in: BeckOK, VgV, 29. Ed. § 21 Rn. 14.

²⁶ Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3. Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 25; OLG Düsseldorf 19.6.2013 – VII-Verg 4/13, ZfBR 2013, 720: das Vorliegen einer Rahmenvereinbarung wurde hier bei der einheitlichen Vergabe von Rettungsdienstleistungen mit dem Argument verneint, dass wesentlicher Inhalt des ausgeschriebenen Auftrags die Herstellung und Unterhaltung einer verlässlichen Infrastruktur gewesen sei, sodass es sich um einen einheitlichen Auftragsgegenstand handelte und keine Einzelaufträge erteilt werden sollten; s.o. Abgrenzung zu Sukzessivlieferungsverträgen.

²⁷ MüKoEuWettbR/Jagenburg/Wirth VOB/A § 4aEU Rn. 15.

²⁸ MüKoEuWettbR/Jagenburg/Wirth VOB/A § 4aEU Rn. 15.

²⁹ VK Berlin 30.7.2019 – VK-B-1-09/19.

³⁰ § 3 Abs. 4 VgV.

³¹ § 3 Abs. 1 S. 2 VgV.

³² Es ist zu beachten, dass die Finanzierung für die spätere Durchführung der Rahmenvereinbarung rechtzeitig zu sichern ist.

Rahmenvereinbarung gedeckt werden soll, angibt.³³ Zum anderen muss die Rahmenvereinbarung Angaben zum **voraussichtlichen Auftragsvolumen** enthalten. Gemeint ist damit die **Leistungsmenge**.³⁴ Der Bieter muss anhand dieser beiden Werte in die Lage versetzt werden, kalkulieren zu können, was der öffentliche Auftraggeber voraussichtlich an Leistungen aus der Rahmenvereinbarung abrufen und was er maximal abrufen darf. Beispiel: Der öffentliche Auftraggeber schätzt, dass er voraussichtlich 100 Tische benötigt (Auftragsvolumen). Auf jeden Fall ist sein Bedarf mit 130 Tischen (Obergrenze) gedeckt.

Obergrenze

Die **Obergrenze** ist **maßgeblich für den Auftragswert iSv § 3 VgV** und damit für die Frage, ob der EU-Schwellenwert überschritten wird.³⁵ Die Obergrenze kann als Menge oder Wert (in €) angegeben werden.

Die Pflicht zur Angabe einer Obergrenze (z.T. wird auch von Höchstmenge oder Höchstgrenze gesprochen) resultiert aus dem Grundsatz der Transparenz und des Missbrauchsverbotes.³⁶ Mithilfe der Angabe einer Obergrenze können die Unternehmen beurteilen, ob sie die Verpflichtungen aus der Rahmenvereinbarung erfüllen können. Dabei muss die Obergrenze nicht mit dem geschätzten Auftragsvolumen übereinstimmen.³⁷ Der öffentliche Auftraggeber muss zum einen eine nachvollziehbare Schätzung des voraussichtlichen Auftragsvolumens vornehmen und zum anderen das maximale Abrufvolumen belastbar prognostizieren z.B. anhand von Erfahrungswerten aus der Vergangenheit.³⁸ Nicht zulässig ist es, die Obergrenze zu hoch anzusetzen, um sich eine möglichst große Flexibilität zu sichern.³⁹ Prozentuale Angaben gibt es hierzu in der Rechtsprechung bislang nicht. In der Literatur wird vertreten, dass jedenfalls eine Verdoppelung des in der Auftragsvolumenschätzung ermittelten Wertes unzulässig sei, da es sich in der Sache dann um eine erneute Vergabe des gleichen Auftrags handeln dürfte.⁴⁰

Die Angabe der Obergrenze stellt eine Besonderheit bei Rahmenvereinbarungen dar und ist hier auch für die spätere Vertragsdurchführung sehr wichtig. Denn ab Erreichen der Obergrenze verliert die Rahmenvereinbarung „ihre Wirkung“.⁴¹ Weitere, die Höchstgrenze der Rahmenvereinbarung übersteigende Einzelaufträge dürfen dann nicht mehr ohne ein

³³ EuGH, Urteil vom 17.06.2021 - C-23/20 Simonsen & WeelA/S; OLG Karlsruhe, Beschl. v. 29.04.2022 – 15 Verg 2/22.

³⁴ MüKoEuWettbR/Jagenburg/Wirth VOB/A § 4aEU Rn. 11.

³⁵ Kapellmann/Messerschmidt/Glahs VOB/A, 8. Aufl. 2022, VOB/A § 4a Rn. 12.

³⁶ Wichmann in: BeckOK, VgV, 29. Ed. § 21 Rn. 10.

³⁷ Kapellmann/Messerschmidt/Glahs VOB/A, 8. Aufl. 2022, VOB/A § 4a Rn. 12.

³⁸ Wichmann in: BeckOK, VgV, 29. Ed. § 21 Rn. 10.

³⁹ Wichmann in: BeckOK, VgV, 29. Ed. § 21 Rn. 10.

⁴⁰ Csaki/Winkelmann: Die praktische Umsetzung der EuGH-Rechtsprechung zu Rahmenvereinbarungen NZBau 2019; 761.

⁴¹ EuGH, Urteil vom 14.07.2022 - C-274/21 EPIC Financial Consulting; EuGH, Urteil vom 17.06.2021 - C-23/20 Simonsen & WeelA/S; OLG Koblenz, B.v. 12.12.2022 - Verg 3/22.

neues Vergabeverfahren über die Rahmenvereinbarung geschlossen werden.⁴² Überschreitungen sind bei einer Festlegung auf eine konkrete Höchstgrenze nur möglich, wenn eine Erweiterung der Rahmenvereinbarung erfolgt, die sich bei Rahmenvereinbarungen, die in einem EU-weiten Vergabeverfahren vergeben wurden, iRd § 132 GWB bewegt, also bei denen die Vergabe dieses Auftrages zu keiner wesentlichen Änderung der Rahmenvereinbarung im Sinne von § 132 GWB führt.⁴³ Nur eine wesentliche Überschreitung der prognostizierten Obergrenze führt dazu, dass der jeweilige über der Wesentlichkeitsschwelle liegende Einzelauftrag nicht mehr von der Rahmenvereinbarung gedeckt ist. Solche Einzelaufträge sind in einem Vergabeverfahren auszuschreiben.⁴⁴

Überschreitungen der Obergrenze bei Rahmenvereinbarungen, die in einem nationalen Vergabeverfahren vergeben worden sind, sind dem entsprechend nur im Rahmen der Regelungen über Auftragsänderungen gemäß § 47 UVgO, bzw. § 22 VOB/A möglich.

Daraus folgt für den öffentlichen Auftraggeber, dass eine Kontrolle des Abrufstandes kontinuierlich erforderlich ist.

Auftragsvolumen

Neben der Obergrenze muss die Rahmenvereinbarung Angaben zum voraussichtlichen Auftragsvolumen enthalten.⁴⁵ Bei diesem Schätzwert kann entweder die Stückmenge oder der Wert angegeben werden. Das in Aussicht genommene Auftragsvolumen ist so genau wie möglich zu ermitteln und bekannt zu geben, braucht aber nicht abschließend festgelegt zu werden.⁴⁶

Den Unternehmen muss eine **sichere Kalkulationsgrundlage** zur Hand gegeben werden.⁴⁷ Dies beinhaltet alle Angaben, die die Bieter für ihre Kalkulation benötigen und die zu vergleichbaren Angeboten führen. Dabei hat der öffentliche Auftraggeber den Bietern alle bekannten, zugänglichen oder unschwer zu beschaffenden Informationen über den voraussichtlichen Auftragsumfang mitzuteilen.⁴⁸ Es besteht jedoch keine Pflicht zu mit hohem Aufwand verbundenen Bedarfsermittlungen, wenn dadurch die Kalkulationssicherheit nicht erhöht wird. Eine Schätzung auf Grundlage von Erfahrungswerten genügt den Anforderungen an eine sorgfältige Bedarfsermittlung, insbesondere, wenn die genaue Ermittlung des Auftragsvolumens hohe Kosten verursacht oder aus sonstigen Gründen nicht oder nicht zuverlässig möglich ist.⁴⁹ Sie ist aber auch das, was mindestens für eine valide Schätzung heranzuziehen ist, sofern man nicht im konkreten

⁴² Wichmann in: BeckOK, VgV, 29. Ed. § 21 Rn. 10; Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3. Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 34; Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 8.

⁴³ Wichmann in: BeckOK, VgV, 29. Ed. § 21 Rn. 10.

⁴⁴ Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 7.

⁴⁵ VK Berlin B.v. 13.09.2019 –VK B1 13/19 mit Bezug zur Leistungsbeschreibung und zur Kalkulation.

⁴⁶ § 21 Abs. 1 Satz 2 VgV; wortgleich in UVgO, VOB/A, SektVO.

⁴⁷ BT-Drs. 18/6281, 100.

⁴⁸ OLG Düsseldorf, Beschl. v. 7.12.2011 – Verg 96/11, ZfBR 2012, 308; Pfannkuch, KommJur 2019, 241 (242).

⁴⁹ OLG Karlsruhe (Vergabesenat) Beschl. v. 29.04.2022 – 15 Verg 2/22, Rn. 36.

Fall andere sichere Erkenntnisquellen heranziehen kann. Aufgrund der mit der Schätzung der Gesamtmenge bei einer Rahmenvereinbarung grundsätzlich verbundenen Unsicherheiten ist dezidiert im Vergabevermerk zu dokumentieren, was als Grundlage der Schätzung und welcher Zeitraum herangezogen wurde.

b. Preis

Der für einen Einzelauftrag gültige Preis muss nicht zwingend Bestandteil der Rahmenvereinbarung sein.⁵⁰ Es genügt, wenn die Kalkulationsgrundlage für die Einzelaufträge im Vertrag festgelegt wird.⁵¹ D.h. der Auftraggeber muss die Berechnungsmethode zur Preisermittlung für die späteren Einzelaufträge bestimmen.⁵² Preisbildende Kriterien sind etwa Preis pro Menge, pro Stunde oder pro Arbeitskraft.⁵³ Bei einer Rahmenvereinbarung, die nicht alle Bedingungen für die Einzelaufträge enthält, kann eine Konkretisierung des Preises vor Erteilung des Einzelauftrags erfolgen.⁵⁴ Ist der Preis in einer Rahmenvereinbarung festgelegt, kann dieser grundsätzlich durch eine Preisanpassungsklausel (unter Beachtung der Vorgaben des Preisklauselgesetzes⁵⁵) modifiziert werden.⁵⁶ Preisgleitklauseln können gerade bei einer längerfristigen Rahmenvereinbarung zukünftige Änderungen der Preisermittlungsgrundlage auffangen.⁵⁷ Möglich ist es auch, in der Rahmenvereinbarung bereits verbindlich einen Festpreis für die Leistungen der zukünftigen Einzelaufträge anzugeben und die Einzelaufträge dann nach weiteren – vorher bekanntzugebenden – Kriterien wie Qualität, Nachhaltigkeit im Mini-Wettbewerb oder Kleinstwettbewerb zu vergeben.⁵⁸ Siehe zu der Vergabe der Einzelaufträge die Ausführungen unter Ziffer 3 (Vergabe Einzelverträge).

c. Abnahmepflichten

Die Parteien einer Rahmenvereinbarung können die Verbindlichkeit frei vereinbaren.⁵⁹

- Bei der **einseitig verbindlichen** Rahmenvereinbarung verpflichtet sich ein Unternehmen, die Leistung auf Abruf zu erbringen; für den Auftraggeber besteht jedoch keine Abnahmepflicht.⁶⁰ Grundsätzlich ist eine Rahmenvereinbarung ohne Abnahmepflichten seitens des Auftraggebers zulässig.⁶¹ Das bedeutet, dass der

⁵⁰ Erläuterungen – Rahmenvereinbarungen – Klassische Richtlinie, S. 6 Fn. 18; Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3.Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 35.

⁵¹ VK Bund, Beschluss vom 20.05.2003 – VK 1-35/03; VK Berlin B.v. 13.09.2019 – VK B1 13/19.

⁵² Beck VergabeR/Biemann GWB § 103 Abs. 5 Rn. 14.

⁵³ MüKoEuWettbR/Jagenburg/Wirth VOB/A § 4aEU Rn. 13a.

⁵⁴ Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3.Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 36.

⁵⁵ Das Preisklauselgesetz (PreisKIG) regelt das Verbot der Preiskopplung von nicht vergleichbaren Produkten. Allerdings sieht das Gesetz von dem Verbot der Preiskopplung zahlreiche Ausnahmen vor.

⁵⁶ Erläuterungen – Rahmenvereinbarungen – Klassische Richtlinie, S. 3 Fn. 7; Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3.Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 36.

⁵⁷ Beck VergabeR/Biemann GWB § 103 Abs. 5 Rn. 14.

⁵⁸ MüKoEuWettbR/Jagenburg/Wirth VOB/A § 4aEU Rn. 13b.

⁵⁹ MüKoEUWettbR/Mädler GWB § 103 Rn. 189.

⁶⁰ MüKoEUWettbR/Mädler GWB § 103 Rn. 189.

⁶¹ Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 7.

Auftraggeber sich nicht vertraglich darauf verpflichten muss, eine bestimmte Mindestmenge aus der Rahmenvereinbarung abzunehmen. Dieser Grundsatz gilt jedenfalls uneingeschränkt bei Massenwaren und Standardprodukten.⁶² Ein Abnahmerisiko ist einer Rahmenvereinbarung mit mehreren Unternehmen geradezu immanent.⁶³ Eine Ausnahme von diesem Grundsatz kann sich jedoch bei Unzumutbarkeit für den Auftragnehmer ergeben. Ein solche Unzumutbarkeit liegt vor, wenn dem Auftragnehmer durch den Abschluss der Rahmenvereinbarung selbst hohe Anfangsinvestitionen oder Vorhaltekosten entstehen, für die er keine anderweitige Kompensation erhält.⁶⁴

Gegebenenfalls sind Mindestabnahmemengen aber sinnvoll, um überhaupt Angebote zu erhalten bzw. um zu hohe Preise zu vermeiden. Verbindliche Mindestabnahmemengen stellen für den Bieter eine Kalkulationssicherheit dar.⁶⁵

- Bei einer **beidseitig verbindlichen** Rahmenvereinbarung ist der Auftraggeber im Bedarfsfall zum Abruf und der Auftragnehmer bei Abruf zur Leistungserbringung verpflichtet.⁶⁶
- Bei einer **beidseitig unverbindlichen** Rahmenvereinbarung gibt es weder Abnahmepflichten des Auftraggebers noch eine Leistungspflicht des Auftragnehmers.⁶⁷

d. Laufzeit

Rahmenvereinbarung

Eine Rahmenvereinbarung ist - ebenso wie ein Einzelauftrag - in ihrer Laufzeit zu begrenzen. Dieser Grundsatz der Laufzeitbegrenzung bewirkt, dass das geschlossenen System der Rahmenvereinbarung die Auftragsvergabe dem Wettbewerb nur für einen begrenzten Zeitraum entzieht.⁶⁸

Dabei gelten folgende Laufzeitbegrenzungen:

4 Jahre (§ 21 Abs. 6 VgV, § 4a Abs. 6 EU VOB/A, § 4a Abs. 1 VOB/A)

6 Jahre (§ 15 UVgO, besondere Dienstleistungen iSv § 130 Abs. 1 GWB i.V.m. § 65 Abs. 2 VgV)

8 Jahre (§ 19 Abs. 3 SektVO).

Ausnahmsweise kann eine Rahmenvereinbarung für eine längere Laufzeit geschlossen werden, wenn ein im Gegenstand der Rahmenvereinbarung begründeter Sonderfall

⁶² Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 7.

⁶³ OLG Düsseldorf Beschl. v. 19.10.2011 – VII-Verg 54/11.

⁶⁴ VK Bund Beschl. v. 29.7.2009 – VK 2-87/09; Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 7.

⁶⁵ Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 7.

⁶⁶ MüKoEUWettbR/Mädler GWB § 103 Rn. 189.

⁶⁷ MüKoEUWettbR/Mädler GWB § 103 Rn. 189.

⁶⁸ Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3. Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 38.

vorliegt.⁶⁹ Ein solcher Sonderfall liegt beispielsweise vor bei hohen Anfangskosten, die sich innerhalb der Laufzeitbegrenzung nicht amortisieren würden und insoweit nur durch eine längere Laufzeit ein wirksamer Wettbewerb um die Vergabe der Rahmenvereinbarung gewährleistet ist.⁷⁰ Die Gründe für eine längere Laufzeit sind im Vergabevermerk dezidiert und nachvollziehbar für den konkreten Sachverhalt zu dokumentieren. Nicht ausreichend ist ein pauschaler Verweis darauf, dass bei 50 % längerer Laufzeit die Fixkosten reduziert werden. Die Laufzeit darf auch nicht zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit ohne weitere Auseinandersetzung mit der Einschränkung des damit verbundenen Wettbewerbsgebots länger gefasst werden.⁷¹

Einzelaufträge

Die Einzelaufträge sind vor Ablauf der Laufzeit der Rahmenvereinbarung zu vergeben. Jedoch kann die Laufzeit der Einzelaufträge länger oder kürzer sein als die Laufzeit der Rahmenvereinbarung.⁷² D.h. es können auch kurz vor Ablauf der Rahmenvereinbarung noch Einzelabrufe getätigt werden, auch wenn die Ausführung des betreffenden Auftrags nach Auslaufen der Rahmenvereinbarung erfolgt.⁷³ Durch die Laufzeit der Einzelaufträge darf jedoch keine langfristige Wettbewerbsabschottung entstehen.⁷⁴ Faktoren, die eine längere Laufzeit der Einzelaufträge rechtfertigen, sind z.B. die für die Durchführung des Einzelauftrags erforderliche Zeit, eine vorgesehene Wartung von Ausrüstung mit einer erwarteten Nutzungsdauer, die die Laufzeit der Rahmenvereinbarung überschreitet oder eine für die Auftragsausführung umfassende Mitarbeiterschulung.⁷⁵ Die Laufzeitüberschreitung darf jedoch keinesfalls bewusst eingesetzt werden, um so insgesamt eine längere als die vorgesehene Laufzeit der Rahmenvereinbarung zu erreichen; dies würde dem vorstehend dargestellten Grundsatz der Begrenzung der Laufzeit zur Gewährleistung des Wettbewerbs gerade entgegen stehen.

III. Vergabe Einzelverträge

Die Einzelauftragsvergabe erfolgt ausschließlich zwischen den in der Auftragsbekanntmachung oder der Aufforderung zur Interessensbestätigung genannten öffentlichen Auftraggebern und denjenigen Unternehmen, die zum Zeitpunkt des Abschlusses des Einzelauftrags Vertragspartei der Rahmenvereinbarung sind.⁷⁶

⁶⁹ § 21 Abs. 6 VgV, § 4a Abs. 1 S. 4 VOB/A, § 15 Abs. 4 UVgO.

⁷⁰ Erläuterungen – Rahmenvereinbarungen – Klassische Richtlinie, S. 6; Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3.Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 38.

⁷¹ VK Berlin B.v. 13.09.2019 – VK B1 13/19.

⁷² Erwägungsgründe RL 2014/24/EU und 2014/25/EU.

⁷³ Erwägungsgrund 62 Abs. 1 RL 2014/24/EU.

⁷⁴ Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 26.

⁷⁵ Wichmann in: BeckOK, VgV, 29. Ed. § 21 Rn. 40.

⁷⁶ § 21 Abs. 2 S. 2 VgV.

Eine **nachträgliche Erweiterung** des Kreises der an der Rahmenvereinbarung beteiligten Unternehmen ist **unzulässig**.⁷⁷ Die abrufberechtigten Auftraggeber müssen in der Auftragsbekanntmachung oder der Aufforderung zur Interessensbestätigung in einer Weise benannt werden, so dass sie **ohne Weiteres eindeutig identifiziert** werden können.⁷⁸

Alle zu vergebenden Einzelaufträge müssen die in der Rahmenvereinbarung vorgesehenen Bedingungen einhalten.⁷⁹ Bei der Einzelauftragsvergabe dürfen keine wesentlichen Abweichungen an den Bedingungen der Rahmenvereinbarung vorgenommen werden.⁸⁰

Eine **wesentliche Änderung** weist bspw. die Vervollständigung des Angebotes auf, wenn es andere Merkmale enthält als die ursprüngliche Rahmenvereinbarung und die Parteien damit den Willen erkennen lassen, dass sie wesentliche Bestimmungen der ursprünglichen Rahmenvereinbarung neu verhandeln wollen.⁸¹

Eine Konkretisierung, Ergänzung oder Aktualisierung der Bedingungen ist zwar zulässig.⁸² Überschritten wird die Grenze zur „wesentlichen Änderung“ jedoch regelmäßig dann, wenn die für eine wesentliche Auftragsänderung geltenden Voraussetzungen aus **§ 132 GWB** erfüllt sind.⁸³

Weicht der Einzelauftrag in wesentlichem Umfang von der Rahmenvereinbarung ab, dann liegt eine **unzulässige Direktvergabe** bezüglich der Einzelbeauftragung vor.⁸⁴ Die Rahmenvereinbarung bleibt als solche unangetastet.⁸⁵ Einzelaufträge, deren Bedingungen von der Rahmenvereinbarung nicht erfasst werden, sind als öffentlicher Auftrag nach den für sie geltenden Bestimmungen auszuschreiben.⁸⁶ Durch das Verbot wesentlicher Änderungen soll insbesondere verhindert werden, dass der öffentliche Auftraggeber Leistungen ohne Herstellung eines Wettbewerbs beschafft, die nicht Gegenstand der Rahmenvereinbarung sind.⁸⁷

Die Vergabe von Einzelaufträgen auf der Basis einer Rahmenvereinbarung folgt unterschiedlichen Regelungen, abhängig davon, ob die Rahmenvereinbarung mit einem oder mehreren Unternehmen geschlossen wird und ob in der Rahmenvereinbarung bereits alle Bedingungen für die Vergabe der Einzelaufträge festgelegt sind.⁸⁸

⁷⁷ Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 14.

⁷⁸ Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 14.

⁷⁹ Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3. Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 23.

⁸⁰ § 21 Abs. 2 S.3 VgV.

⁸¹ EuGH 19.6.2008 – C-454/06, NZBau 2008, 518; Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3. Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 54.

⁸² Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 15.

⁸³ Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 15.

⁸⁴ Wichmann in: BeckOK, VgV, 29. Ed. § 21 Rn. 24.

⁸⁵ Wichmann in: BeckOK, VgV, 29. Ed. § 21 Rn. 24.

⁸⁶ OLG Düsseldorf 20.6.2001 – Verg 3/01, NZBau 20021, 696; Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3. Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 55.

⁸⁷ Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 15.

⁸⁸ Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3. Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 20

1. Rahmenvereinbarung mit einem Unternehmen

- Rahmenvereinbarung **enthält alle Bedingungen (abschließende Rahmenvereinbarung)**: Einzelabruf nach der Rahmenvereinbarung;

Wenn die Rahmenvereinbarung mit einem Unternehmen geschlossen wurde und alle Bedingungen bereits verbindlich festgelegt sind, erfolgt die Vergabe der auf dieser Rahmenvereinbarung beruhenden Einzelaufträge entsprechend den Bedingungen der Rahmenvereinbarung.⁸⁹ Es erfolgt keine weitere Vervollständigung des ursprünglichen Angebots.⁹⁰ Der Abruf der Leistungen erfolgt vielmehr ohne gesondertes Verfahren. Es dürfen jedoch nur solche Positionen abgerufen werden, die vorher in der Leistungsbeschreibung festgelegt wurden.

- Rahmenvereinbarung **enthält nicht alle Bedingungen (nicht-abschließende Rahmenvereinbarung)**: Vervollständigung des Ursprungsangebotes;

Sind in der Rahmenvereinbarung hingegen noch nicht alle Bedingungen zur Erbringung der Leistung festgelegt worden, kann der öffentliche Auftraggeber für die Vergabe der Einzelaufträge das an der Rahmenvereinbarung beteiligte Unternehmen in Textform (nach § 126b des Bürgerlichen Gesetzbuchs⁹¹) auffordern, sein Angebot erforderlichenfalls zu vervollständigen.⁹² Die in dem Gesetz enthaltene „Kann“-Formulierung nimmt zwar ein Ermessen des Auftraggebers hinsichtlich der Ausübung seines Rechts zur Aufforderung an. Möchte der Auftraggeber Leistungen aus der Rahmenvereinbarung beziehen, ist er jedoch zur Aufforderung des Unternehmens gezwungen.⁹³ Der Einzelauftrag wird auf das konkretisierte bzw. ergänzte Angebot erteilt.⁹⁴

Bei der Vervollständigung des Angebotes ist zu beachten, dass keine wesentlichen Änderungen an den Bedingungen der Rahmenvereinbarung vorgenommen werden.⁹⁵ Ansonsten handelt es sich um eine unzulässige Direktvergabe bezüglich der Einzelbeauftragung. Sollte das Angebot den Bedingungen der Rahmenvereinbarung nicht entsprechen, dann darf im Wege der Verhandlung als milderer Mittel zur Zurückweisung des Angebotes und Aufforderung zu einer erneuten Angebotsabgabe die Abweichung zu den Bedingungen der Rahmenvereinbarung beseitigt werden.⁹⁶

⁸⁹ § 21 Abs. 3 S.1 VgV, § 4a Abs. 3 S.1 EU-VOB/A.

⁹⁰ Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3.Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 58.

⁹¹ Elektronische Kommunikation auf einem dauerhaften Datenträger mittels lesbarer unterschriftsloser Erklärung mit Namensnennung des Erklärenden und die Kenntlichmachung des Erklärungsendes.

⁹² § 21 Abs. 3 S.2 VgV; § 4a Abs. 3 S. 2 EU-VOB/A.

⁹³ *Pfannkuch*, KommJur 2019, 241 (242).

⁹⁴ Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 17.

⁹⁵ § 21 Abs. 2 S. 3 VgV.

⁹⁶ Wichmann in: BeckOK, VgV, 29. Ed. § 21 Rn. 30.

2. Rahmenvereinbarung mit mehreren Unternehmen

- Rahmenvereinbarung **enthält alle Bedingungen (abschließende Rahmenvereinbarung)**: Vergabe Einzelauftrag anhand der Bedingungen, die in der Rahmenvereinbarung stehen.

Ohne erneutes Vergabeverfahren: Wenn in einer Rahmenvereinbarung mit mehreren Unternehmen alle Bedingungen für die Erbringung der Leistung sowie die objektiven Bedingungen für die Auswahl der Unternehmen festgelegt sind, so wird ein Einzelauftrag auf der Grundlage der Rahmenvereinbarung ohne erneutes Vergabeverfahren gemäß den Bedingungen der Rahmenvereinbarung vergeben.⁹⁷

Die Bedingungen für die Auswahl der Unternehmen sind in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen für die Rahmenvereinbarung zu nennen.⁹⁸ Es sind objektive, transparente, diskriminierungsfreie und nachvollziehbare Regeln aufzustellen, nach denen bestimmt werden kann, welches an der Rahmenvereinbarung beteiligte Unternehmen einen Einzelauftrag erhält.⁹⁹ Nicht ausreichend als objektive Bedingungen für die Auswahl der Unternehmen ist eine Regelung, nach der eine „gleichmäßige Verteilung“ der Aufträge vorgesehen ist.¹⁰⁰ Dies stellt die genaue Auftragsvergabe in das Ermessen der zuständigen Bearbeiter.¹⁰¹ Bestimmte Unternehmen können als Auftragnehmer der Einzelaufträge gesetzt sein, in dem in den objektiven Bedingungen für die Auswahl die Aufteilung der Einzelaufträge in Fachlosen vorgesehen ist und jedes Los dann dem entsprechenden Unternehmen nach Maßgabe der Kriterien zugeordnet wird.¹⁰² Auch zulässig ist ein „Kaskadenverfahren“, d. h. zunächst wird das Unternehmen kontaktiert, welches nach Einschätzung des Auftraggebers das wirtschaftlich günstigste Angebot für die Rahmenvereinbarung, in der alle Bedingungen festgelegt sind eingereicht hat, und nur wenn der erste nicht über die erforderliche Kapazität verfügt oder nicht an der Lieferung der Waren, der Erbringung der Dienstleistungen oder der Bauleistungen interessiert ist, wendet sich der Auftraggeber an den Zweitplatzierten.¹⁰³

Teilweise erneutes Vergabeverfahren: Wenn in der Rahmenvereinbarung alle Bedingungen für die Erbringung der Leistung sowie die objektiven Bedingungen für die Auswahl der Unternehmen festgelegt sind, so kann der öffentliche Auftraggeber die Einzelaufträge teilweise ohne erneutes Vergabeverfahren und teilweise mit erneutem Vergabeverfahren zwischen den Unternehmen, die Partei der Rahmenvereinbarung sind, vergeben.¹⁰⁴

⁹⁷ § 21 Abs. 4 Nr. 1 Hs. 1 VgV; Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3. Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 61.

⁹⁸ § 21 Abs. 4 Nr. 1 Hs. 2 VgV.

⁹⁹ VK Berlin Beschl. v. 10.2.2005 – VK – B 2-74/04; Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 18.

¹⁰⁰ VK Berlin Beschl. v. 10.2.2005 – VK – B 2-74/04; Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 19.

¹⁰¹ Beck VergabeR/Biemann GWB § 103 Abs. 5 Rn. 20.

¹⁰² Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 19.

¹⁰³ Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 19; Erläuterungen – Rahmenvereinbarungen – Klassische Richtlinie, S. 8.

¹⁰⁴ § 21 Abs. 4 Nr. 2 Hs. 1 VgV.

Voraussetzung dafür ist, dass diese Möglichkeit in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen für die Rahmenvereinbarung durch den öffentlichen Auftraggeber festgelegt ist.¹⁰⁵

Die Entscheidung, ob bestimmte Leistungen nach erneutem Vergabeverfahren (auch Mini-Wettbewerb oder Kleinstwettbewerb¹⁰⁶ genannt) oder direkt entsprechend den Bedingungen der Rahmenvereinbarung beschafft werden sollen, wird nach objektiven Kriterien getroffen, die in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen für die Rahmenvereinbarung festgelegt sind.¹⁰⁷

Diese Möglichkeiten gelten auch für jedes Los einer Rahmenvereinbarung, für das alle Bedingungen für die Erbringung der Leistung in der Rahmenvereinbarung festgelegt sind, ungeachtet dessen, ob alle Bedingungen für die Erbringung einer Leistung für andere Lose festgelegt wurden.¹⁰⁸ Der Einzelabruf kann somit in den einzelnen Losen unterschiedlich gestaltet werden.¹⁰⁹

Die **Durchführung eines erneuten Vergabeverfahrens**¹¹⁰ vor Vergabe des Einzelauftrages läuft wie folgt ab:

1. Schritt: Vor Vergabe jedes Einzelauftrages konsultiert der Auftraggeber in Textform (§ 126b BGB) die Unternehmen, die in der Lage sind den Auftrag auszuführen. Dies bedeutet, dass der öffentliche Auftraggeber grundsätzlich alle an der Rahmenvereinbarung beteiligten Unternehmen konsultieren muss, da erst die Konsultation darauf abzielt, ob die Unternehmen in der Lage sind, den Einzelauftrag auszuführen.¹¹¹ Wenn sich aber die Rahmenvereinbarung beispielsweise auf eine bestimmte Palette von Büroartikeln bezieht und diese in Lose unterteilt worden sind, müssen die Parteien, deren Rahmenvereinbarung die Waren/Leistungen, die Gegenstand des betreffenden Einzelauftrages sind, nicht umfasst, nicht konsultiert werden.¹¹² Bei der schriftlichen Konsultation ist mitzuteilen, für welchen spezifischen Einzelauftrag Angebote eingereicht werden sollen.¹¹³

¹⁰⁵ § 21 Abs. 4 Nr. 2 Hs. 1 VgV.

¹⁰⁶ Erwägungsgrund 61 der RL 2014/24 EU.

¹⁰⁷ § 21 Abs. 4 Nr. 2 Hs. 2 VgV; § 4a Abs. 4 Nr. 2 Hs. 2- EU-VOB/A. In Erwägungsgrund 61 der RL 2014/24/EU heißt es hierzu: Zur Sicherstellung der Gleichbehandlung und Transparenz sollten die öffentlichen Auftraggeber in den Auftragsunterlagen für die Rahmenvereinbarung die objektiven Kriterien angeben, die für die Entscheidung zwischen diesen beiden Methoden zur Ausführung der Rahmenvereinbarung ausschlaggebend sind. Diese Kriterien könnten sich beispielsweise auf die Menge, den Wert oder die wesentlichen Merkmale der betreffenden Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen, einschließlich der Notwendigkeit eines höheren Leistungsniveaus oder eines gesteigerten Sicherheitsniveaus, oder auf die Preisentwicklung im Vergleich zu einem festgelegten Preisindex beziehen.

¹⁰⁸ § 21 Abs. 4 Nr. 2 Hs. 4 VgV; § 4a Abs. 4 Nr. 2 Hs. 4- EU-VOB/A.

¹⁰⁹ Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 21.

¹¹⁰ § 21 Abs. 5 VgV.

¹¹¹ Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3. Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 63.

¹¹² Erläuterungen – Rahmenvereinbarungen – Klassische Richtlinie, S. 9.

¹¹³ Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 24.

2. Schritt: der Auftraggeber setzt - unter Berücksichtigung der Komplexität des jeweiligen Auftragsgegenstands und die für die Übermittlung der Angebote erforderliche Zeit – eine ausreichende Frist für die Abgabe der Angebote für jeden Einzelauftrag fest. Für die Berechnung der Frist ist auf die Umstände des Einzelfalles abzustellen; es gibt keine einheitlichen pauschalen Vorgaben.¹¹⁴

3. Schritt: die Angebote sind in Textform (§ 126b BGB) einzureichen und dürfen bis zum Ablauf der Einreichungsfrist nicht geöffnet werden.

4. Schritt: der öffentliche Auftraggeber vergibt die Einzelaufträge an den Bieter, der auf der Grundlage der in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen für die Rahmenvereinbarung genannten Zuschlagskriterien das jeweils wirtschaftlichste Angebot vorgelegt hat. Die Zuschlagskriterien für die Vergabe der Einzelaufträge müssen nicht identisch sein mit den Zuschlagskriterien für die Vergabe der Rahmenvereinbarung. Vielmehr können in den Vergabeunterlagen für die Vergabe der Rahmenvereinbarung (1. Stufe) und für die Vergabe der Einzelaufträge (2. Stufe) unterschiedliche Zuschlagskriterien festgelegt werden.¹¹⁵ Beispielsweise ist es möglich, für die Vergabe der Rahmenvereinbarung auf der ersten Stufe maßgeblich qualitative Kriterien festzulegen und dann auf der zweiten Stufe für die Vergabe der Einzelaufträge als Zuschlagskriterium ausschließlich auf den Preis abzustellen.¹¹⁶

- Rahmenvereinbarung **enthält nicht alle Bedingungen (nicht-abschließende Rahmenvereinbarung):** erneutes Vergabeverfahren;

Sofern nicht alle Bedingungen zur Erbringung der Leistung in der Rahmenvereinbarung mit mehreren Unternehmen festgelegt sind, erfolgt die Vergabe der Einzelaufträge mittels eines **erneuten Vergabeverfahrens** zwischen den Unternehmen, die Parteien der Rahmenvereinbarung sind.¹¹⁷ Siehe hierzu die obigen Ausführungen zur Durchführung eines erneuten Vergabeverfahrens.

¹¹⁴ Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3.Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 64.

¹¹⁵ Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3.Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 66.

¹¹⁶ Erläuterungen – Rahmenvereinbarungen – Klassische Richtlinie, S. 10; Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal/Laumann, 3.Aufl. 2022, VgV § 21 Rn. 66; Erläuterungen – Rahmenvereinbarungen – Klassische Richtlinie, S. 10: Ein anderes Beispiel ist eine Rahmenvereinbarung über Computer und periphere Geräte (Drucker, Scanner usw.), bei deren Abschluss das Kriterium des wirtschaftlich günstigsten Angebotes zugrunde gelegt wurde, wobei Kriterien wie Preis, technischer Wert und Benutzungskosten eingeflossen sind. Es wäre beispielsweise denkbar, dass der Auftraggeber im Hinblick auf einen Einzelauftrag, der ausschließlich die Lieferung von Druckern betrifft, in den Vergabeunterlagen der Rahmenvereinbarung festgelegt hat, dass für diesen Auftrag der „technische Wert“ in „Seiten/Minute“ gemessen wird und dass in die Ermittlung der „Benutzungskosten“ der Energieverbrauch, die Lebensdauer der Druckerpatronen und deren Preis einfließen.

¹¹⁷ § 21 Abs. 4 Nr. 3 VgV; § 4a Abs. 4 Nr. 3 EU-VOB/A.

IV. Sperrwirkung

Die Sperrwirkung einer Rahmenvereinbarung ergibt sich aus dem allgemeinen Missbrauchsverbot: Eine Rahmenvereinbarung darf nicht missbräuchlich oder in einer Art angewendet werden, die den Wettbewerb behindert, einschränkt oder verfälscht.¹¹⁸

Sperrwirkung bedeutet, dass keine **identische Rahmenvereinbarung** neben einer bestehenden Rahmenvereinbarung über denselben Beschaffungsgegenstand abgeschlossen werden darf. Eine Rahmenvereinbarung mit einem **anderen Leistungsgegenstand** ist nicht gesperrt. Hierbei kommt es darauf an, ob mit den beiden Rahmenvereinbarungen derselbe Bedarf gedeckt wird.¹¹⁹

Auch nicht von der Sperrwirkung betroffen, sind **Einzelaufträge** einer Leistung, die Gegenstand einer Rahmenvereinbarung ist, an Dritte.¹²⁰ Erwägungsgrund 61 der RL 2014/24/EU: „Die öffentlichen Auftraggeber sollten aufgrund dieser Richtlinie nicht verpflichtet sein, Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen, die Gegenstand einer Rahmenvereinbarung sind, unter dieser Rahmenvereinbarung zu beschaffen.“ Vor dem Hintergrund des Wettbewerbsgrundsatzes sowie des Gebots der wirtschaftlichen und sparsamen Beschaffung darf der Auftraggeber Einzelausschreibungen neben der bestehenden Rahmenvereinbarung vornehmen, um bessere Konditionen im Wettbewerb zu erzielen.¹²¹

V. Auftragsänderung

Wie bereits erläutert, dürfen keine wesentlichen Änderungen an den Bedingungen der Rahmenvereinbarung vorgenommen werden (s. 3. Vergabe Einzelverträge). In der Praxis kommt es jedoch vor, dass sich nach Abschluss der Rahmenvereinbarung die tatsächlichen Umstände ändern und der Leistungsgegenstand bzw. die Bedingungen angepasst werden müssen. Hierbei stellt sich wie bei jedem anderen öffentlichen Auftrag ebenfalls die Frage, ob die Rahmenvereinbarung angepasst werden kann oder ob ein neues Vergabeverfahren durchgeführt werden muss.

Dabei müssen folgende Konstellationen unterschieden werden:

- ❑ Änderung der Rahmenvereinbarung als solche z.B. über einen Nachtrag
- ❑ Einzelabruf ist mit Änderungen versehen, die von der Rahmenvereinbarung abweichen (s. hierzu 3. Vergabe Einzelverträge)
- ❑ Nachträgliche Änderung des Einzelvertrags

Bei der letztgenannten Konstellation ergibt sich nach Vergabe des Einzelvertrags ein Änderungsbedarf. Für diese **Änderung des Einzelvertrags** ist § 132 GWB, bzw. § 47 UVgO

¹¹⁸ § 21 Abs. 1 Satz 3 VgV; Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 11.

¹¹⁹ Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 11.

¹²⁰ Erwägungsgrund 61 der RL 2014/24/EU; Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 11.

¹²¹ Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 11.

sowie § 22 VOB/A anzuwenden. Für die prozentualen Werte ist dabei auf den Zuschlagswert des betroffenen Einzelvertrags abzustellen.

Die **Änderung der Rahmenvereinbarung** selbst ist ebenfalls an § 132 GWB, bzw. an § 47 UVgO sowie § 22 VOB/A zu messen. Siehe hierzu die Übersicht Zulässigkeit von Auftragsänderungen bei öffentlichen Aufträgen.¹²² Liegt eine vergaberechtswidrige Änderung an der Rahmenvereinbarung vor, stellt die geänderte Rahmenvereinbarung für den Einzelauftrag keine vergaberechtskonforme Grundlage mehr dar. In der Folge findet dann eine unzulässige Direktvergabe des Einzelauftrags statt.¹²³

Eine nachträgliche Erweiterung des Kreises der an der Rahmenvereinbarung beteiligten Unternehmen ist unzulässig. Die Ersetzung eines an der Rahmenvereinbarung beteiligten Unternehmens ist jeweils unter den Voraussetzungen der vorstehend genannten Regelungen erlaubt; für den Bereich der EU-weiten Vergabeverfahren gilt hier die Regelung des § 132 Abs. 2 Nr. 4 GWB.¹²⁴ Welche Änderungen einer Rahmenvereinbarung ohne neues Vergabeverfahren zulässig sind, kann nur anhand des Einzelfalls geprüft werden.

In jedem Fall zu differenzieren sind die folgenden Konstellationen:

- Die Obergrenze einer Rahmenvereinbarung wurde erreicht und nun ist zu prüfen, ob eine Erweiterung der Rahmenvereinbarung nach § 132 GWB bzw. § 47 UVgO oder § 22 VOB/A erfolgen kann. In diesem Fall ist die **Obergrenze** als Wert für die prozentualen Abweichungen heranzuziehen.
- Die andere Konstellation bezieht sich auf den Fall, dass die Obergrenze noch nicht ausgeschöpft wurde, aber dennoch eine Änderung an der Rahmenvereinbarung vorgenommen werden soll. Hier stellt sich die Frage, welcher Wert für die prozentualen Berechnungen angesetzt werden kann. Rechtsprechung bzw. eine gesicherte Auffassung in der Literatur gibt es bislang nicht. Aus Gründen der Rechtssicherheit wird empfohlen, den **ursprünglichen Auftragswert (Zuschlagswert)** – also ohne Einbeziehung der Obergrenze – zu Grunde zu legen.

VI. Rahmenvereinbarung unterhalb der EU-Schwellenwerte

Unterhalb der Schwellenwerte gelten § 15 UVgO und § 4a VOB/A. Die Regelungen für die Rahmenvereinbarung im Unterschwellenbereich sind weniger detailliert. Insbesondere ist das Verfahren für die Vergabe der Einzelverträge nicht näher bestimmt. Das System des Abrufs und Miniwettbewerbs, wie es in § 21 VgV und § 4a EU VOB/A geregelt ist, konkretisiert den Wettbewerbs- und Transparenzgrundsatz. Daher wird empfohlen, diese

¹²² [Übersicht Zulässigkeit von Auftragsänderungen](#)

¹²³ Wichmann in: BeckOK, VgV, 29. Ed. § 21 Rn. 24.

¹²⁴ Ziekow/Völlink/Völlink/Kraus, 4. Aufl. 2020, VgV § 21 Rn. 14; siehe zum Hinzutreten eines weiteren Auftraggebers VK Bund, B.v. 12.10.2021 - VK 2 – 85/21.

Grundstruktur auch für die Vergabe von Rahmenvereinbarungen und die darauf beruhenden Einzelaufträge im Bereich unterhalb der Schwellenwerte zu übernehmen.¹²⁵

Abweichend von der Vergabe von Rahmenvereinbarungen oberhalb der EU-Schwellenwerte ist durch die Rechtsprechung nicht geklärt, ob auch für Aufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte zusätzlich zum Schätzwert eine Obergrenze angegeben werden muss. Da aber auch im Unterschwellenbereich ein berechtigtes Verlangen nach Transparenz über den Umfang des Auftrags besteht und dem Missbrauch von Rahmenvereinbarungen entgegengewirkt werden soll, wird empfohlen, auch hier eine Obergrenze anzugeben.¹²⁶

¹²⁵ MüKoEuWettbR/Jagenburg/Wirth VOB/A § 4aEU Rn. 5; Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenau/Laumann, 3. Aufl. 2022, UVgO § 15 Rn. 16.

¹²⁶ a.A. Kapellmann/Messerschmidt/Glahs VOB/A, 8. Aufl. 2022, VOB/A § 4a Rn. 16 mit der Begründung: „Es spricht manches dafür, dass unterhalb der EU-Schwellenwerte keine Höchstmenge angegeben werden muss, weil das berechtigte Verlangen nach Transparenz über den Umfang des Auftrags auch anders sichergestellt werden kann, so zB durch den Hinweis, dass der gesamte Bedarf des Auftraggebers während der Vertragslaufzeit allein dem Auftragnehmer beauftragt wird, aber offen ist, wie hoch dieser Bedarf sein wird. Sinnvoll ist es dann klarzustellen, dass keine Mengengrenze festgelegt wird, sondern der gesamte Bedarf während der Laufzeit erfasst wird.“.