

§ 15 UVgO Rahmenvereinbarungen

(Fassung vom 02.02.2017, gültig ab 02.09.2017)

(1) Rahmenvereinbarungen sind Vereinbarungen zwischen einem oder mehreren Auftraggebern 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.

(2) Der Abschluss einer Rahmenvereinbarung erfolgt im Wege einer nach dieser Verfahrensordnung anwendbaren Verfahrensart. Das in Aussicht genommene Auftragsvolumen ist so genau wie möglich zu ermitteln und bekannt zu geben, braucht aber nicht abschließend festgelegt zu werden. Eine Rahmenvereinbarung darf nicht missbräuchlich oder in einer Art angewendet werden, die den Wettbewerb behindert, einschränkt oder verfälscht.

(3) Auf einer Rahmenvereinbarung beruhende Einzelaufträge werden entsprechend den Bedingungen der Rahmenvereinbarung vergeben. Die Erteilung von Einzelaufträgen ist nur zulässig zwischen den in der Auftragsbekanntmachung oder in den Vergabeunterlagen genannten Auftraggebern und den Unternehmen, mit denen Rahmenvereinbarungen abgeschlossen wurden. Es dürfen keine wesentlichen Änderungen an den Bedingungen der Rahmenvereinbarung vorgenommen werden.

(4) Die Laufzeit einer Rahmenvereinbarung darf höchstens sechs Jahre betragen, es sei denn, es liegt ein im Gegenstand der Rahmenvereinbarung begründeter Sonderfall vor.

Hinweis: Die UVgO ersetzt die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A (VOL/A) - Ausgabe 2009 - vom 20. November 2009 (BAnz. Nr. 196a, BAnz. 2010 S. 755). Die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) ist für den Bund und seine Behörden am 02.09.2017 durch die Neufassung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 55 Bundeshaushaltsordnung in Kraft getreten (RdSchr. BMF vom 01.09.2017, GMBI 2017, 814). Sie wird für die Länder durch die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen in Kraft gesetzt. Nach ihrer Inkraftsetzung gelten die Vorschriften der UVgO für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen unterhalb der Schwellenwerte gemäß § 106 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (EU-Schwellenwerte).

Die UVgO orientiert sich strukturell an der für öffentliche Aufträge oberhalb der EU-Schwellenwerte geltenden Vergabeverordnung von April 2016.

Hinweis vom 14.09.2022

Dokument wurde zuletzt aktualisiert am: 15.09.2022

Gliederung

A. Allgemeines	Rn. 1
I. Anwendungsbeispiele	Rn. 2
II. Rechtliches Konstrukt	Rn. 5
III. Vorgänger- und Parallelnormen	Rn. 6
B. Definition von Rahmenvereinbarungen (Absatz 1)	Rn. 8

C. Abschluss der Rahmenvereinbarung (Absatz 2)	Rn. 9
I. Verfahrensart	Rn. 10
II. Mindestinhalt	Rn. 12
III. Missbrauchsverbot	Rn. 19
D. Vergabe von Einzelaufträgen (Absatz 3)	Rn. 23
I. Bedingungen der Rahmenvereinbarung	Rn. 23
II. Vertragspartner der Rahmenvereinbarung	Rn. 27
III. Keine wesentlichen Änderungen	Rn. 33
E. Vertragslaufzeit (Absatz 4)	Rn. 35

A. Allgemeines

- 1 Die Vorschrift des § 15 UVgO trifft Regelungen für Rahmenvereinbarungen im Sinne des § 103 Abs. 5 GWB. Diese müssen als wesentliche Vertragsbestandteile das in Aussicht stehende **Vertragsvolumen** und die **Laufzeit** enthalten. Konkrete Leistungspflichten werden erst durch den jeweiligen auf der Rahmenvereinbarung beruhenden Einzelauftrag begründet.

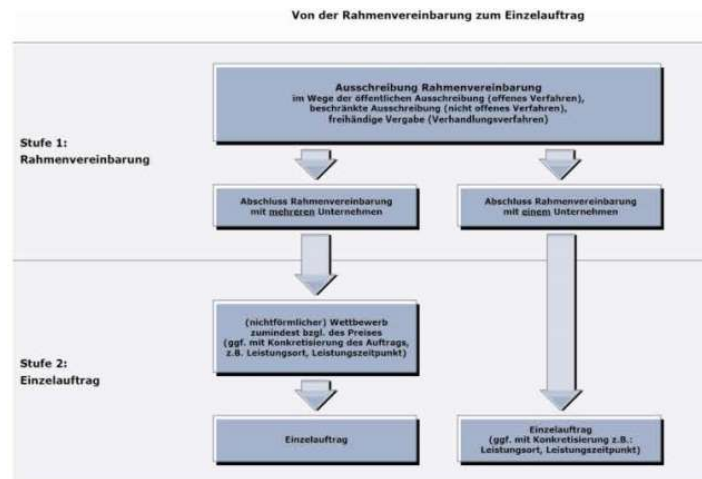
I. Anwendungsbeispiele

- 2 Für vielfach wiederkehrende gleichartige Beschaffungen sind Rahmenvereinbarungen zu empfehlen. Dabei kommt eine Rahmenvereinbarung insbesondere in Betracht, wenn der tatsächliche Bedarf (Auftragsvolumen und Zeitpunkt) noch nicht konkret bekannt ist, sich aber die Größenordnung (maximaler oder minimaler Umfang der Leistung, Anfang und Ende des Leistungszeitraums) eingrenzen lässt.
- 3 In der Beschaffungspraxis spielen Rahmenvereinbarungen eine herausragende Rolle, insbesondere für sich ständig wiederholende Beschaffungsvorgänge, was die folgenden **Beispiele** zeigen:
- Rahmenvereinbarungen über Wartung von Fahrzeugen, Kopierern, EDV-Anlagen und medizinischem Gerät,
 - Rahmenvereinbarungen über die Belieferung mit Ausstattung, Verbrauchsmaterialien und Zubehör (z.B. Medikamente, Auftausalz, Papier, Toner, Uniformteile, Munition),
 - Rahmenvereinbarungen über Beförderungsleistungen (z.B. Verträge über Personenbeförderung, Brief- und Paketbeförderung).
- 4 **Praxistipp:** Wenn ein Auftraggeber Beschaffungsgegenstände über einen Rahmenvertrag eines anderen Auftraggebers bezieht (z.B. dem Kaufhaus des Bundes des Beschaffungsamtes des BMI), braucht für die Einzelbeschaffung grundsätzlich dann kein Vergaberecht angewendet zu werden, wenn der Auftraggeber ordnungsgemäß in den Rahmenvertrag einbezogen wurde (insbesondere durch ausdrückliche Nennung als Auftraggeber, näher dazu Rn. 30).

II. Rechtliches Konstrukt

- 5 Bei der Rahmenvereinbarung gemäß § 15 UVgO handelt es sich um **keine eigenständige Vergabeverfahrensart**, sondern um ein zweistufiges Verfahren.
- Auf der ersten Stufe wird die Rahmenvereinbarung durch eine der üblichen Verfahrensarten vergeben, vgl. § 15 Abs. 2 Satz 1 UVgO.

- Auf der zweiten Stufe werden die Einzelbeschaffungen vorgenommen, wobei die Rahmenvereinbarung als Grundlage dient.



III. Vorgänger- und Parallelnormen

- Die Vorgängernorm ist § 4 VOL/A 2009, welche inhaltlich nur eine wesentliche Änderung erfahren hat. Die Laufzeit einer Rahmenvereinbarung durfte nach der Vorgängervorschrift im Regelfall höchstens vier Jahre betragen; die Höchstlaufzeit darf nunmehr **sechs Jahre** betragen. Die Regelungen des § 15 UVgO wurden ansonsten inhaltlich nicht geändert, sondern lediglich den Formulierungen der § 103 Abs. 5 GWB und § 21 VgV angepasst.
- Die Parallelnormen sind § 21 VgV und § 4a EU VOB/A. Im Bereich der Sektorentätigkeiten gilt § 19 SektVO. Für Beschaffungen im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich gilt § 14 VSVgV.

B. Definition von Rahmenvereinbarungen (Absatz 1)

- § 15 Abs. 1 UVgO orientiert sich an der Definition des Begriffs der Rahmenvereinbarung in § 103 Abs. 5 GWB.

C. Abschluss der Rahmenvereinbarung (Absatz 2)

- In § 15 Abs. 2 UVgO werden die Wahl der Verfahrensart und der Mindestinhalt von Rahmenvereinbarungen geregelt sowie ein Missbrauchsverbot aufgestellt.

I. Verfahrensart

- Nach der Vorschrift des § 15 Abs. 2 Satz 1 VgV erfolgt die Vergabe von Rahmenvereinbarungen nach den allgemeinen Regeln in den Verfahrensarten nach § 8 Abs. 1 UVgO.
- Für die Vergabe von Rahmenvereinbarungen existiert kein favorisiertes Verfahren. Insbesondere besteht keine generalisierbare Regel, wonach Rahmenvereinbarungen im Verhandlungsverfahren vergeben werden müssten, etwa weil die vertraglichen Spezifikationen nicht hinreichend genau festgelegt werden können.

II. Mindestinhalt

- 12 § 15 Abs. 2 Satz 2 UVgO schreibt vor, dass Auftraggeber das voraussichtliche Auftragsvolumen so genau wie möglich ermitteln und bekannt geben sollen.
- 13 Die **Pflicht zur Ermittlung und Bekanntgabe des in Aussicht genommenen Volumens** soll das Kalkulations- und Vorsorgerisiko der Rahmenvereinbarungspartner verringern. Vor diesem Hintergrund hat der Auftraggeber seinen Bedarf sorgfältig zu schätzen, indem er die relevanten Grundlagen im zumutbaren Rahmen und unter Ausschöpfung aller Erkenntnisquellen vollständig erhebt und auswertet.
- 14 Zwar brauchen bei der Rahmenvereinbarung das Auftragsvolumen, der Leistungszeitpunkt und der konkrete Leistungsort nicht schon abschließend in den Vergabeunterlagen festgelegt zu werden. Jedoch gilt auch für Rahmenvereinbarungen das Gebot der **eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung** (§ 121 Abs. 1 GWB). Daher darf der Auftraggeber die Rahmenvereinbarung nicht als Vorwand dazu missbrauchen, das Gebot der eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung zu verletzen. Es müssen daher auch bei der Ausschreibung einer Rahmenvereinbarung alle maßgeblichen Umstände angegeben werden.
- 15 Die VK Bund hatte in der Vergangenheit ausdrücklich klargestellt, dass auch für Rahmenverträge das Gebot der eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung gilt. Daher müssen auch sämtliche Leistungen, die später Gegenstand des konkreten Einzelabrufs werden, bereits Gegenstand des Wettbewerbs betreffend der Rahmenvereinbarung gewesen sein.¹
- 16 Die „Genauigkeit“ der Angaben war lange strittig. Ausgangspunkt war die Vorgabe in Art. 33 RL 2014/24/EU, dass bei einer Rahmenvereinbarung die Höchstmenge gegebenenfalls anzugeben ist. Diese Formulierung verschärfend bestimmt § 15 Abs. 2 UVgO, das in Aussicht genommene Auftragsvolumen müsse so genau wie möglich, aber nicht abschließend festgelegt werden. Auf dieser Grundlage hatte unter anderem die VK Bund² dahin gehend geurteilt, dass sich die Angabe einer Höchstmenge aus der RL 2014/24/EU gerade nicht ableiten lasse.
- 17 Der EuGH bestimmt nun in seiner Entscheidung vom 17.06.2021³, dass öffentliche Auftraggeber in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen den Schätzwert/Schätzmenge sowie Höchstwert/Höchstmenge einer Rahmenvereinbarung angeben müssen. Der EuGH kommt zu seiner Rechtsauffassung durch Auslegung nicht nur von Art. 33 RL 2014/24/EU, sondern einer Gesamtschau mehrerer Richtlinienvorschriften. Diese weiteren Bestimmungen überlagern nach seiner Entscheidung den Wortlaut von Art. 33 RL 2014/24/EU, weswegen Höchstmengen künftig nicht mehr gegebenenfalls, sondern immer anzugeben sind.
- 18 **Praxistipp:** Da ab Erreichen dieser Werte die Rahmenvereinbarung ihre Wirkung verliert⁴, ist eine tendenziell großzügige Auftragswertschätzung seitens der Auftraggeber ratsam.

III. Missbrauchsverbot

- 19 Nach § 15 Abs. 2 Satz 3 UVgO darf eine Rahmenvereinbarung nicht missbräuchlich oder in der Art angewendet werden, die den Wettbewerb behindert, einschränkt oder verfälscht.

¹ VK Bund v. 21.08.2013 - VK 1-67/13 - PPP-Projekt Herkules der Bundeswehr – Beschaffung von abstrahlarmer IT-Hardware.

² VK Bund v. 19.07.2019 - VK 1 - 39/19.

³ EuGH v. 17.06.2021 - C-23/20.

⁴ Vgl. EuGH v. 19.12.2018 - C-216/17.

- 20** Da sich das Missbrauchsverbot ohnehin bereits aus dem allgemeinen Wettbewerbsgebot nach § 97 Abs. 1 GWB ergibt und § 15 Abs. 2 Satz 3 UVgO insofern nur deklaratorisch auf die besondere Gefährdungslage im Zusammenhang mit der Verwendung von Rahmenvereinbarungen hinweist, ist davon auszugehen, dass das **Verbot der Mehrfachvergabe** die eigentliche Intention der Regelung ist.
- 21** Der Auftraggeber darf für dieselbe Leistung nicht mehrere Rahmenvereinbarungen abschließen. Sobald der öffentliche Auftraggeber eine bestimmte Leistung auf Grundlage einer bereits bestehenden Rahmenvereinbarung beschafft, ist es ihm verboten, über diesen Gegenstand eine erneute Rahmenvereinbarung zu schließen. Es handelt sich hierbei um eine besondere Ausgestaltung des Transparenzprinzips und des Verbots, den Bietern ungewöhnliche Wagnisse aufzuerlegen, deren Auswirkungen sie nicht für ihre Kalkulation einschätzen können.
- 22** Der Auftraggeber wird durch das Verbot der Mehrfachvergabe aber grundsätzlich nicht daran gehindert, unabhängig von einer bestehenden Rahmenvereinbarung eine gesonderte Einzelvergabe durchzuführen⁵.

D. Vergabe von Einzelaufträgen (Absatz 3)

I. Bedingungen der Rahmenvereinbarung

- 23** Nach § 15 Abs. 3 Satz 1 UVgO sind die auf einer Rahmenvereinbarung beruhenden Einzelaufträge entsprechend den Bedingungen der Rahmenvereinbarung zu vergeben. Der Auftraggeber hat dementsprechend insbesondere für eine Rahmenvereinbarung mit mehreren Unternehmen die Bedingungen für die Erteilung von Einzelaufträgen in der Rahmenvereinbarung festzulegen.
- 24** Entsprechend dem auch unterhalb der Schwellenwerte geltenden Wettbewerbsprinzip (vgl. § 2 Abs. 1 UVgO) müssen die konkreten Einzelleistungen dann jeweils im Wettbewerb vergeben werden. In der Regel wird hier ein Preiswettbewerb ausreichen. Schließlich müssten die anderen Modalitäten (bis auf ggf. konkreten Leistungszeitpunkt und Leistungsort) bereits durch die Rahmenvereinbarung festgeschrieben sein.
- 25 Praxistipp 1:** Für den Wettbewerb um den konkreten Einzelauftrag ist kein förmliches Verfahren geregelt – und es ist auch keines erforderlich. Daher reicht in der Regel meist auch eine einfache Preisabfrage aus. Die Ergebnisse eines derartigen nicht förmlichen Wettbewerbs sollten aber dokumentiert werden.
- 26 Praxistipp 2:** Der Auftraggeber kann sich im Bedarfsfall bei der Vergabe von Einzelaufträgen an den detaillierten Regelungen des § 21 Abs. 3-5 VgV für Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte orientieren (vgl. hierzu die Kommentierung zu § 21 VgV).

II. Vertragspartner der Rahmenvereinbarung

- 27** Nach der Vorschrift des § 15 Abs. 3 Satz 2 UVgO dürfen die auf der Rahmenvereinbarung beruhenden Einzelaufträge nur zwischen den Auftraggebern und den Vertragspartnern der Rahmenvereinbarung abgeschlossen werden.

⁵ VK Rheinland v. 23.06.2020 -VK 15/20.

- 28** Die Rahmenvereinbarungen sind ein **geschlossenes System**, zu dem niemand nachträglich Zutritt erhält, weder aufseiten der Käufer noch aufseiten der Lieferanten⁶.
- 29** Bereits § 103 Abs. 5 GWB stellt ausdrücklich klar, dass die Rahmenvereinbarung auch von **mehreren Auftraggebern** mit mehreren Unternehmen abgeschlossen werden kann. Daher sind auch gemeinschaftliche Beschaffungen durch eine Mehrzahl von Auftraggebern (z.B. gemeinsame Beschaffung von Schutzwesten durch mehrere Polizeibehörden) aus vergaberechtlicher Sicht ausdrücklich zulässig.
- 30** In § 15 Abs. 3 Satz 2 VgV wird geregelt, dass die „Erteilung von Einzelaufträgen nur zulässig ist zwischen den in der Auftragsbekanntmachung oder in den Vergabeunterlagen genannten Auftraggebern und den Unternehmen, mit denen die Rahmenvereinbarung abgeschlossen wurde“. Praktisch bedeutet dies, dass jeder Auftraggeber hinreichend deutlich namentlich genannt werden muss.⁷
- 31 Praxistipp:** Jede gemeinschaftliche Beschaffung einer Mehrzahl von Auftraggebern ist eine Einkaufsgemeinschaft. Dies gilt in besonderem Maß auch für gemeinsam abgeschlossene Rahmenvereinbarungen. Denn Rahmenvereinbarungen wohnt schon aufgrund der Bündelung einer Vielzahl von Einzelbeschaffungen über einen längeren Zeitraum eine wettbewerbsbeschränkende Wirkung inne. Daher muss insbesondere beim Abschluss von Rahmenvereinbarungen durch eine Mehrzahl von Auftraggebern das **allgemeine Wettbewerbsrecht** beachten werden. Wenn die Einkaufsgemeinschaft aus Auftraggebern ein Nachfragekartell bildet, kann sie gegen das Verbot von Wettbewerbsbeschränkungen verstoßen.⁸
- 32** Zu den Unternehmen, die von Anbeginn an der Rahmenvereinbarung beteiligt waren, zählen nur diejenigen, die bereits an dem Vergabeverfahren für die Rahmenvereinbarung teilgenommen und den Zuschlag hierauf erhalten haben. Ausgeschlossen sind somit Unternehmen, die erst nach Abschluss der Rahmenvereinbarung eingebunden wurden.

III. Keine wesentlichen Änderungen

- 33** § 15 Abs. 2 Satz 3 VgV regelt, dass an den Bedingungen der Rahmenvereinbarung ohne erneute Auftragsbekanntmachung **keine wesentlichen Änderungen** vorgenommen werden dürfen.
- 34** Es ist dem Auftraggeber danach nicht gestattet, bei der Vergabe der Einzelaufträge wesentliche Änderungen an den Bedingungen der Rahmenvereinbarung vorzunehmen. Zwar bietet die Rahmenvereinbarung dem Auftraggeber eine gewisse Flexibilität im Hinblick auf die spätere Konkretisierung seines tatsächlichen Bedarfs, er darf jedoch nicht von den grundlegenden Feststellungen der Rahmenvereinbarung abweichen. Weicht der Auftraggeber von den grundlegenden Bedingungen der Rahmenvereinbarung ab, so beschafft er eine andere Leistung (**aliud**), welche nicht mehr von der ursprünglichen Rahmenvereinbarung erfasst wird und deshalb unter Berücksichtigung des Wettbewerbsverbots nach § 97 Abs. 1 GWB in einem neuen Vergabeverfahren auszuschreiben ist.

⁶ Europäische Kommission, Erläuterungen – Rahmenvereinbarungen – klassische Richtlinie, Dok. CC/2005/03_rev1 vom 14.07.2005, S. 5.

⁷ EuGH v. 19.12.2018 - C-216/17.

⁸ BGH v. 12.11.2002 - KZR 11/01 - BGHZ 152, 347 - Feuerlöschzüge.

E. Vertragslaufzeit (Absatz 4)

- 35** In Rahmenvereinbarungen dürfen gemäß § 15 Abs. 4 UVgO in der Regel **keine Laufzeiten von über sechs Jahren** vereinbart werden.
- 36** § 15 Abs. 4 UVgO entspricht im Grundsatz § 21 Abs. 6 VgV; allerdings darf die Höchstlaufzeit auch ohne das Vorliegen eines begründeten Sonderfalls statt dort vier Jahren im Unterschwellenbereich auch sechs Jahre betragen.
- 37** Durch die Laufzeitbegrenzung soll verhindert werden, dass der öffentliche Auftraggeber mit Hilfe von überlangen Rahmenvereinbarungen seinen Beschaffungsbedarf über Jahre oder Jahrzehnte dem Wettbewerb entzieht.
- 38** Die Höchstfrist kann auch nicht durch den Einsatz von **Verlängerungsoptionen** ausgedehnt werden. Eine nachträgliche Verlängerung der Laufzeit der Rahmenvereinbarung ist als neuer, ausschreibungspflichtiger Vertragsschluss zu werten.
- 39** **Längere Vertragslaufzeiten** dürfen nur in seltenen Ausnahmefällen vereinbart werden, wenn dies durch den „Auftragsgegenstand oder besondere Umstände“ gerechtfertigt ist. Denkbar kann dies sein, wenn für die Vertragsdurchführung zwingend erhebliche Investitionen erforderlich sind, deren Amortisation innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren nicht erwartet werden kann.
- 40 Praxistipp:** Insbesondere bei Vertragslaufzeiten von über zwei Jahren kann die Notwendigkeit einer Preisanpassung auftreten. Wenn Vertragslaufzeiten über zwei Jahre zweckmäßig sind, sollte daher eine **Preisgleitklausel** vereinbart werden.