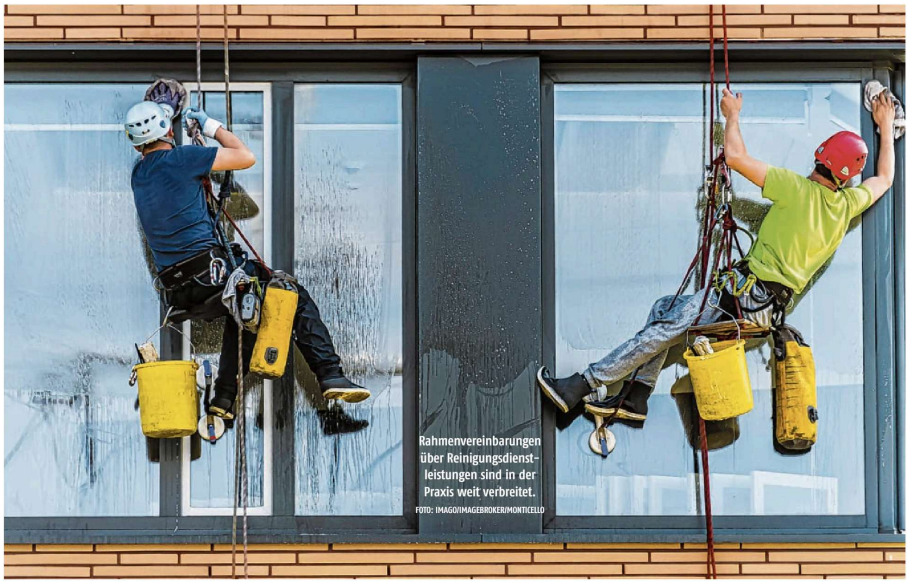
Expertenbeitrag: Rahmenvereinbarung

Wie man Höchst-, Schätz- und Mindestmengen festlegt

Holger Schröder,
Fachanwalt für Vergaberecht, Partner bei Rödl & Partner in Nürnberg

Rahmenvereinbarungen sind besonders hilfreich, um wiederkehrende Bedarfe flexibel und rechtssicher zu decken. Hinsichtlich der Beschaffungsmenge schreibt das Vergaberecht vor, dass das voraussichtliche Auftragsvolumen so präzise wie möglich zu ermitteln und offenzulegen ist, jedoch nicht endgültig festgelegt werden muss. Doch was bedeutet dies im Detail?



Rahmenvereinbarungen über Reinigungsdienstleistungen sind in der Praxis weit verbreitet. FOTO: IMAGO/IMAGEBROKER/MONTICELLO

NÜRNBERG. Eine Rahmenvereinbarung zielt in der öffentlichen Beschaffungspraxis darauf ab, den Bezug von Dienst- und Lieferleistungen über einen längeren Zeitraum sicherzustellen, ohne dass für jede einzelne Beschaffung ein neues Vergabeverfahren erforderlich ist. Solche Vereinbarungen zwischen einem öffentlichen Auftraggeber und einem Unternehmen dienen dazu, die Bedingungen für die Aufträge festzulegen, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums vergeben werden sollen.

Dabei ist der voraussichtliche Auftragsumfang, auch wenn er nicht abschließend festgelegt werden kann, so genau, wie möglich zu schätzen und den interessierten Unternehmen bekannt zu geben. Dies wird durch Paragraf 21 Absatz 1 Satz 2 der Vergabeverordnung (VgV) geregelt.

Nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofs (Urteil vom 19. Dezember 2018, C-216/17 „Antitrust und Coposervice“) ist ein öffentlicher Auftraggeber verpflichtet, den Höchstwert der in einer Rahmenvereinbarung geschuldeten Dienst- oder Lieferleistungen in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen offenzulegen.

> *„Transparenz- und Gleichbehandlungsgebot verlangen, dass die Gesamtmenge in der Rahmenvereinbarung genannt wird.“*
>
> **Holger Schröder,**
> Fachanwalt für Vergaberecht, Partner bei Rödl & Partner in Nürnberg

Sobald die Menge erreicht ist, ist die Rahmenvereinbarung ungültig

Diese Anforderung ergibt sich erstens aus den Regelungen zur Schätzung des Auftragswerts einer Rahmenvereinbarung, nach denen der geschätzte Gesamtwert aller Einzelaufträge maßgeblich ist (Paragraf 3 Absatz 4 VgV). Zweitens müssen Einzelaufträge im Rahmen einer Vereinbarung mit einem einzigen Auftragnehmer entsprechend den festgelegten Bedingungen der Rahmenvereinbarung vergeben werden.

Die Luxemburger Richter folgern daraus, dass der Auftragnehmer nur bis zu einer bestimmten Menge verpflichtet werden darf und dass die Rahmenvereinbarung ihre Gültigkeit verliert, sobald diese Menge erreicht ist. Drittens erfordert das vergaberechtliche Transparenz- und Gleichbehandlungsgebot, dass die Gesamtmenge einer Rahmenvereinbarung angegeben wird. Viertens konkretisiert die Pflicht zur Angabe der Höchstmenge das ausdrückliche Verbot, Rahmenvereinbarungen missbräuchlich oder in einer Weise anzuwenden, die den Wettbewerb behindert, einschränkt oder verfälscht (Paragraf 21 Absatz 1 Satz 3 VgV).

Darüber hinaus entschieden die Luxemburger Richter, dass neben der Höchstmenge auch die Schätzmenge der zu beschaffenden Liefer- oder Dienstleistungen anzugeben ist, da die Bieter auf Basis dieser Schätzung ihre Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der rahmenvertraglichen Verpflichtungen bewerten können (siehe Urteil vom 17. Juni 2021, C-23/20 „Simonsen & Weel“).

Ob bei einer Rahmenvereinbarung eine Mindestabnahmemenge festgelegt werden muss, wurde vom Europäischen Gerichtshof bisher nicht entschieden. Nach einem Urteil des Thüringer Oberlandesgerichts (22. August 2011, 9 Verg 2/11) kann ein öffentlicher Auftraggeber eine Mindestabnahmemenge garantieren, ist dazu jedoch grundsätzlich nicht verpflichtet. Aus der Perspektive des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist dies auch nicht zu beanstanden.

Volumen genau ermitteln

Der Paragraf 21 Absatz 1 der Vergabeverordnung (VgV) stellt zum Auftragsvolumen folgendes klar: „Der Abschluss einer Rahmenvereinbarung erfolgt im Wege einer nach dieser Verordnung 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.“

Risiko für die nachgefragte Leistung liegt beim Auftraggeber

Die grundsätzliche Unsicherheit darüber, ob und in welchem Umfang das geschätzte Auftragsvolumen tatsächlich abgerufen wird, stellt daher für sich genommen noch keine unzumutbare Belastung dar, sondern ist ein systemimmanentes Risiko einer Rahmenvereinbarung. Allerdings könnte die Überwälzung von Vorhaltekosten für Personal und andere Aufwendungen auf den Auftragnehmer im Einzelfall unzumutbar sein, da das Verwendungsrisiko für die nachgefragte Leistung grundsätzlich beim öffentlichen Auftraggeber liegt.

Sofern der Auftragnehmer jedoch in der Lage ist, die ihm entstehenden Kosten und deren Einfluss auf seine Preisgestaltung selbst einzuschätzen, liegt kein Verstoß gegen die Grundsätze des Vergaberechts vor.

Brandenburg schafft Klarheit bei Direktaufträgen

POTSDAM. Das Land Brandenburg hatte am 17. Juni die Wertgrenzen für Direktaufträge für Bau-, Liefer- und Dienstleistungen von 1000 beziehungsweise 3000 Euro auf 100 000 Euro angehoben. Jetzt hat es in einem Rundschreiben klargestellt, wie Direktaufträge künftig umzusetzen sind.

Demzufolge ist eine Abfrage im Wettbewerbsregister zwar nicht verpflichtend, wird aber „dringend empfohlen“. Eine Meldung an die Vergabestatistik sei nicht erforderlich. Die Anwendbarkeit des Landesvergabegesetzes, Vorgaben zur Frauen- ebenso wie zur Mittelstandsförderung sind bei Direktaufträgen nicht zu berücksichtigen. Eine Beteiligung von KMU sei aber optional möglich. Vergabestellen müssen jedoch eine Binnenmarktrelevanz prüfen: Sollte ein Auftrag für Unternehmen etwa aus Polen interessant sein, sind die EU-Grundfreiheiten - Gleichbehandlung, Transparenz und das Gebot der Veröffentlichung auf dem Vergabemarktplatz Brandenburg - zu beachten. **(leja)**

Kurz notiert

Land unterstützt Baden-Airpark bei Beschaffung

KARLSRUHE. Rund 700 Fluggäste am Flughafen Karlsruhe/Baden-Baden hatten im ersten Halbjahr 2025 einen holprigen Reisestart: auch wegen veralteter Reisegepäcktechnik. Daher stellt das Land dem Flughafen kurzfristig rund 2,4 Millionen Euro bereit, wie Berthold Frieß, Ministerialdirektor im Verkehrsministerium (VM) mitteilt. Konkret geht es um die Beschaffung von zwei Kontrollspuren und einer mehrstufigen Reisegepäckkontrollanlage. Da die Vergabeverfahren und die Fertigung aufwendig sind, rechnet das Ministerium hierfür mit rund sechs Monaten. (sta)

Niedersachsens Kommunen stört „zu viel Bürokratie“

GÖTTINGEN. In einem Brief an Ministerpräsidenten Olaf Lies und Wirtschaftsminister Grant Hendrik Tonne kritisieren die Kommunen in Niedersachsen die sich in Umsetzung befindliche Niedersächsische Wertgrenzenverordnung. Sie bleibe deutlich hinter den kommunalen Erwartungen zurück, sagt Marco Trips, der Präsident des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebunds (NSGB).

Mit der Verschärfung des Tariftreue- und Vergabegesetzes werde keine Entlastung für die öffentliche Beschaffung bewirkt, sondern im Gegenteil weitere Bürokratie aufgebaut. Die Kommunen in Niedersachsen liebäugelnd mit dem jüngst eingeschlagenen Weg in Nordrhein-Westfalen: Dort sollen Kommunen durch eine Änderung der Gemeindeordnung im Unterschwellenbereich vollständig von der Ausschreibungspflicht ausgenommen werden. „Damit wird das komplizierte Vergaberegelwerk durch eine einfache und schlanke Mustersatzung der Kommunen ersetzt, die nur das Allernotwendigste regelt“, sagt Trips. „Das ist echter Bürokratieabbau.“ **(leja)**

NRW bietet KI-gestützte Vergabe

Landesbehörden und -unternehmen können Verfahren mithilfe einer KI-Software vorbereiten

DÜSSELDORF. Nordrhein-Westfalen will Vergabeverfahren durch eine KI-gestützte Software beschleunigen. Ab sofort steht für den Bezug der Software ein Rahmenvertrag für alle Dienststellen des Landes zur Verfügung. Nachdem das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung bereits im April für 427 Kommunen in Nordrhein-Westfalen einen Rahmenvertrag mit dem Münchner Start-up „GovRadar“ geschlossen hatte, ist dies nun der zweite Meilenstein, um schneller und effizienter Investitionen zu tätigen, meldet das Land.

Programm assistiert bei Erstellung von Leistungsbeschreibungen

Dem Ministerium zufolge entsteht damit erstmals ein digitaler Standard für die Ausschreibungsvorbereitung in einem deutschen Flächenland. Die Experten von GovRadar, die sich auf die Digitalisierung und Vereinfachung von öffentlichen Beschaffungsprozessen spezialisiert haben, stellen die Software bereit. Das Programm assistiert bei der Erstellung von Leistungsbeschreibungen, indem es aus Millionen von bestehenden Ausschreibungsdokumenten passende Texte generiert. Die Software ermöglicht zudem eine digitalisierte Marktverkündung für eine Vielzahl von Warengruppen. Grundlage dafür ist eine umfangreiche, regelmäßig aktualisierte Datenbank mit Millionen von Referenzprodukten.

„Nachdem wir mithilfe von Künstlicher Intelligenz die Vergabeverfahren in unseren Kommunen erfolgreich beschleunigt haben, machen wir jetzt bei allen Behörden und Unternehmen des Landes Tempo“, sagt Daniel Sieveke, Staatssekretär im Digital-Ministerium. Bereits 166 Kommunen hätte die Kommunallizenz von GovRadar beantragt.

„Dafür wurden 2140 Lizenzen an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommunen ausgeteilt“, erklärt er. Jetzt folge die KI-Unterstützung für Landesbehörden. Durch den weiteren Lizenzvertrag kann die Software von GovRadar auch in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalens eingesetzt werden.

In Zeiten von Personalknappheit und haushalterischen Grenzen erwartet das Digital-Ministerium „erheblich erleichterte Vergabeverfahren“, so dass die Vielzahl an Vorgängen schneller und effizienter bewältigt werden können. Dem Ministerium zufolge profitieren von dem Lizenzvertrag Hunderte Beschäftigte aus Ministerien, Landesbehörden sowie Hochschulen und Landesbeteiligungen in NRW.

GovRadar schließt Rahmenvertrag mit IT-Beschaffern ab

Einen neuen Rahmenvertrag hat GovRadar jüngst mit ProVitako geschlossen, einer zentralen Beschaffungsstelle für ITK-Produkte und Dienstleistungen für öffentliche Auftraggeber im kommunalen Markt. Damit haben bundesweit mehr als 7000 Kommunen potenziell Zugang zu der KI-gestützten Software, erklärt GovRadar. **(leja)**

Daniel Sieveke, Staatssekretär des Landes Nordrhein-Westfalen will das Tempo durch KI-gestützte Software erhöhen. FOTO: IMAGO/MALTE OSSOWSKI / SVEN SIMO

Impressum

Staatsanzeiger
Wochenzeitung für Wirtschaft, Politik und Verwaltung in Baden-Württemberg
175. Jahrgang

Verlag und Herausgeber
Staatsanzeiger für Baden-Württemberg GmbH & Co. KG
Breitscheidstraße 69, 70176 Stuttgart
(im Auftrag der Landesregierung)

Geschäftsführer:
Dr. Alexander Teutsch, Telefon (0711) 6 66 01-0,
info@staatsanzeiger.de, www.staatsanzeiger.de

Redaktion
Chefredakteur: Dr. Rafael Binkowski (bin);
stellvertretender Chefredakteur: Tobias Dambacher
stellvertretende Redaktionsleiterin:
Stefanie Schlüter (schl);
Politik & Verwaltung: Stefanie Schlüter (schl), Jennifer Reich (jer), Michael Schwarz (smic);
Wirtschaft, Bauen und Vergabe: Wolfgang Leja (leja), Jürgen Schmidt (jüs),
Kreis & Kommune: Philipp Rudolf (ru), Peter Schwab (wab);
Bildung & Wissenschaft: Dr. Christoph Müller (crim);
Landesgeschichte: Ralf Schick (rik);
Online: Tobias Dambacher (Digitalchef), Andrea Trajanoska, Rieke Stapelfeldt
Produktion: Barbara Wirth (cvD), Laura Hoß, Stefanie Lambart-Strauß, Katharina Stümer

redaktion@staatsanzeiger.de

Abo-Service
Telefon (0711) 6 66 01-44, Fax 6 66 01-34
kundenservice@staatsanzeiger.de
www.staatsanzeiger.de/shop

Anzeigen
Telefon (0711) 6 66 01-222,
anzeigen@staatsanzeiger.de
Derzeit gilt die Anzeigenpreisliste Nr. 50, vom 1.1.2025

Der Abobezugspreis beträgt jährlich 199,- Euro inklusive dem E-Paper des Staatsanzeigers sowie freiem Zugang zum Internetportal „staatsanzeiger.de“ beziehungsweise 379,- Euro zusätzlich mit dem Landesausschreibungsblatt Baden-Württemberg. Die mit Namen und Autorenzeichen versehenen Beiträge geben die Meinung des Autors wieder. Nachdruck nur mit Einwilligung der Redaktion. Die abgedruckten Bekanntmachungen sind geschützt. Die Verwendung ist nur für unmittelbare betriebliche Zwecke der Abonnenten gestattet. Vollständige oder auszugsweise Nachdrucke sowie die Aufnahme in elektronische Datenspeicher sind nur mit schriftlicher Einwilligung des Verlages gestattet.

Druck
Ungeheuer + Ulmer KG GmbH + Co,
Körnerstraße 14 - 18, 71634 Ludwigsburg