

Faktenblatt

Rahmenverträge (Art. 25 BÖB/IVöB)

Juli 2021

Betroffene Phase im Beschaffungsablauf: Auszuschreibende Rahmenverträge müssen, wie jeder andere öffentliche Auftrag, sämtliche Phasen im Beschaffungsablauf durchlaufen (von der Ausschreibung bis zum Zuschlag). Anwendbar ist je nach Wert des Auftrags das dafür vorgesehene Verfahren, häufig ein offenes oder selektives Verfahren.

Mögliche Anwendungsbereiche: Der Rahmenvertrag bezweckt meist die Bündelung und Rationalisierung von (wiederkehrenden) Vertragsbeziehungen. Der Rahmenvertrag legt den Inhalt künftiger Verträge zum Voraus (umfassend oder teilweise) fest, z.B. bei der Arzneimittelbeschaffung, Dienstleistungen im IT-Bereich, Serviceleistungen oder Übersetzungsdienste.

Zweck / Funktion

Durch die Ausschreibung eines Rahmenvertrags kann die Vergabestelle Konditionen (Preise und Mengen) für Leistungsbezüge in einem bestimmten Zeitraum definieren, ohne dass in der Regel eine (minimale) Bezugs- oder Abnahmepflicht besteht. Der Rahmenvertrag umfasst als «Mantel» die Beschaffung der späteren Leistungen, welche gestützt auf ihn in Form von Einzelverträgen bezogen werden. Das Vergabeverfahren für den Rahmenvertrag richtet sich nach den Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts (z.B. auch bezüglich Schwellenwerte). Der spätere Abschluss eines Einzelvertrags (Abruf) erfolgt nach den Vorgaben der Vergabestelle in der Ausschreibung und im Rahmenvertrag über die dort definierten Leistungen. Dies ermöglicht der Vergabestelle rasche und bedarfsgerechte Leistungsbezüge. Eine «Bündelung» von Leistungen führt häufig auch preislich zu besseren Konditionen. Aufgrund der langen Beschaffungsperiode mit potenziell höherem Beschaffungsvolumen kommt der Nachhaltigkeit bei der Vergabe von Rahmenverträgen eine besondere Bedeutung zu.

→ Faktenblatt «Nachhaltigkeit in der Beschaffung»

Einzelne oder mehrere Rahmenverträge

Schliesst die Vergabestelle für ihren künftigen Leistungsbedarf *einen Rahmenvertrag mit einer einzigen Anbieterin*, kommt dieser eine exklusive Stellung zu. Nach Erteilung des Zuschlags für den Rahmenvertrag finden die Leistungsbezüge direkt bei der ausgewählten Anbieterin statt. Zulässig

sind nur noch untergeordnete Präzisierungen/Vervollständigungen der Bestellung bzw. des Angebots (konkretes Lieferdatum, Mengeneinheiten etc.).

Die Vergabestelle kann aber über den gleichen Beschaffungsgegenstand auch mehrere Rahmenverträge an unterschiedliche Anbieterinnen zuschlagen (Art. 25 Abs. 1 BÖB/IVöB). Beispiel: bei der Vergabe von Beratungs- oder Serviceleistungen ist es denkbar, dass eine Vergabestelle *parallel mehrere Rahmenverträge ausschreibt und an mehrere Beratungsfirmen vergibt* (wobei aber immer nur eine Anbieterin Vertragspartnerin eines Rahmenvertrags ist). Erst wenn eine konkrete Beratungssituation oder Rechtsstreitigkeit auftritt und die Vergabestelle Dienstleistungen beziehen will, entscheidet sich, bei welcher (vorausgewählten) Rahmenvertragspartnerin sie die Leistung abrufen.

Art. 25 Abs. 5 BÖB/IVöB verlangt «zureichende Gründe», wenn parallel mehrere Rahmenverträge abgeschlossen werden sollen. An diese Begründung sind allerdings keine hohen Anforderungen zu stellen. Sachlich vertretbare Gründe genügen, wie z.B. die Sicherstellung der Versorgungssicherheit, Vermeidung von Abhängigkeiten von einer einzelnen Lieferantin, Senkung von Transaktionskosten. Angestrebt wird die Rationalisierung und Flexibilität in der Beschaffung, wie z.B. bei gestaffelten, vorausschauend geplanten Fahrzeugbeschaffungen (Umsetzung Flottenpolitik), Hardware-Beschaffung, IT-Dienstleistungen, Textilbeschaffungen, Arzneimittelbeschaffung, Büromobilien, Verbrauchsmaterial etc.

Ausschreibung und Inhalt

a) Ausschreibungspflicht und Verfahrensart

Beim Rahmenvertrag handelt es sich um einen öffentlichen Auftrag, der in den üblichen Verfahren zu vergeben ist. Die Vergabestelle muss daher zunächst prüfen, welche Verfahrensart zur Anwendung kommt. Hierfür ist eine Schätzung des voraussichtlichen Auftragswerts vorzunehmen. Dabei ist der *Maximalauftragswert* des Rahmenvertrags (Summe aller Einzelverträge) einzurechnen (analog Art. 15 Abs. 3 BÖB/IVöB).

b) Vertragsdauer

Die *Leistungen*, die später (allenfalls) über Einzelverträge bezogen werden (Abrufe), sind in der Ausschreibung hinreichend zu spezifizieren. Es ist ein maximaler Leistungsumfang zu definieren.

Anzugeben sind weiter die *Preise oder Preisbestimmungsregeln*, z.B. durch Angabe von Einheitspreisen resp. Stundenhonoraren (oder Tagessätzen). Entsprechend muss auch der Maximalpreis festgelegt oder zumindest ermittelt werden können (z.B. über den maximalen Leistungsumfang multipliziert mit den Einheitspreisen). Ist dieses finanzielle Volumen ausgeschöpft, darf kein Einzelvertrag mehr abgeschlossen werden.

Die *Laufzeit* eines Rahmenvertrags beträgt höchstens fünf Jahre. Ausnahmsweise, z.B. wegen der Komplexität des Leistungsgegenstands oder wegen erheblichen Anfangsinvestitionen (mit einem Amortisationszeitraum von mehr als fünf Jahren) kann eine längere Vertragsdauer begründet sein. Eine massvolle Verlängerung der Vertragsdauer ist schliesslich angezeigt, wenn ein unter dem Rahmenvertrag abgeschlossener Einzelvertrag aus sachlichen Gründen die maximale Vertragslaufzeit des Rahmenvertrags überschreitet. Für die Laufzeit dieses Einzelvertrags gelten die Bestimmungen des Rahmenvertrags weiter.

c) Kriterien des späteren Abrufverfahrens

Wird ein Rahmenvertrag mit nur einer Anbieterin abgeschlossen, erfolgt der Leistungsbezug direkt bei der ausgewählten Anbieterin. Dieser Abruf ist zulässig, auch wenn die Einzelbestellung über dem beschaffungsrechtlich relevanten Schwellenwert liegt. Die Vergabestelle meldet den konkreten Bedarf an, welcher von der Anbieterin jeweils bestätigt und durch entsprechende Lieferung gedeckt und von der Vergabestelle nach den im Rahmenvertrag definierten Konditionen vergütet wird.

Werden *parallel mehrere Rahmenverträge* abgeschlossen, sind in den Ausschreibungen auch die Kriterien für den späteren Abruf der Einzelverträge bekanntzugeben.

- Denkbar ist ein *direkter Abruf* nach den Bedingungen in den Rahmenverträgen (Wahl des vorteilhaftesten Angebots, ohne erneuten Aufruf zur Angebotseinreichung). Die Vergabestelle erhält dadurch hohe (zeitliche) Flexibilität. Der direkte Einzelvertragsschluss setzt jedoch voraus, dass im Rahmenvertrag bereits sämtliche Vertragspunkte im Voraus festgelegt sind. Dies kann sich bspw. bei kleinen Beschaffungsvolumen mit Rücksicht auf die Transaktionskosten rechtfertigen. Der direkte Abruf birgt aber ein Missbrauchspotential, wenn zwar viele parallele Rahmenverträge abgeschlossen werden, die Einzelverträge aber immer mit der «Lieblingsanbieterin» abgeschlossen werden.
- Alternativ kann die Vergabestelle für jeden Einzelvertrag ein Abrufverfahren durchführen (kleiner Wettbewerb bzw. sog. *Mini-Tender-Verfahren*). Schritte: (1) Die Vergabestelle teilt

den Rahmenvertragspartnerinnen den konkreten Bedarf jeweils vorgängig mit, (2) setzt eine angemessene Angebotsfrist für die Abgabe der Angebote für jeden Einzelvertrag und (3) schliesst den Einzelvertrag mit der Partnerin ab, welche das jeweils gestützt auf die Bedingungen in den Ausschreibungsunterlagen oder im Rahmenvertrag vorteilhafteste Einzelangebot abgegeben hat. Es dürfen keine neuen Zuschlagskriterien definiert werden als diejenigen, welche für die Auswertung der Offerten zum Rahmenvertrag angewendet wurden. Damit soll der Gefahr begegnet werden, dass der Zuschlagsentscheid zum Rahmenvertrag durch das Mini-Tender-Verfahren ausgehebelt wird, indem Anbieterinnen tiefere Preise ansetzen und eine (nicht rechtmässige) Abgebotsrunde stattfinden könnte. Bei standardisierten Produkten (wie Büroverbrauchs-material) kann das Mini-Tender-Verfahren auch als elektronische Auktion (Art. 23 BöB/IVöB) ausgestaltet werden, was zur Senkung von Transaktionskosten und zu Zeiteinsparungen führen kann.

- Falls sowohl der Einzelabruf als auch das Mini-Tender-Verfahren möglich sein sollen, muss im Rahmenvertrag festgelegt werden, wie der Entscheid für das eine oder andere Vorgehen gefällt wird. Hierzu muss der Rahmenvertrag objektive Kriterien festhalten.

Rechtsschutz für Anbieterinnen

Die *Vergabe des Rahmenvertrags*, d.h. Auswahl der Rahmenvertragspartnerin, erfolgt mit normaler *Zuschlagsverfügung*. (Nicht berücksichtigte) Anbieterinnen können innert 20 Tagen Beschwerde beim [Bundesverwaltungsgericht](#) / [kantonalen Verwaltungsgericht](#) führen.

Bei den späteren *Vergaben der Einzelaufträge* (sei es direkt, durch Wahl des vorteilhaftesten Angebots oder durch separate Abrufe im Mini-Tender-Verfahren) ist die Submissionsbeschwerde im Gesetz ausdrücklich *ausgeschlossen* (vgl. Art. 53 Abs. 6 BöB/IVöB). Ein Beschwerderecht der Anbieterin bleibt einzig in Fällen, in welchen die vergebenen Einzelverträge nicht bzw. nicht mehr durch den Zuschlag gedeckt sind (Überschreitung des maximalen Leistungsumfangs oder der Vertragslaufzeit) oder der Rahmenvertrag nachträglich wesentlich (insbesondere preis- und/oder mengenbezogen) geändert wird. Ansonsten besteht für Vertragsstreitigkeiten der zivilrechtliche Rechtsschutz.

Weiterführende beschaffungsrechtliche Beratung: [Geschäftsstelle BPUK/FöB](#) bzw. [Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund KBB](#)