

Bette Westenberger Brink

---

# Die Leistungsbeschreibung im Vergaberecht

Rechtssicher und praxistauglich gestalten

BWB Webinar 06.05.2026

Rechtsanwältin Angelika Kraus

Rechtsanwältin Angelika Maria Kraus, LL.M. – Fachanwältin für Verwaltungsrecht

# Warum ist die Leistungsbeschreibung so bedeutsam?

- Sie ist die zentrale Grundlage jedes Vergabeverfahrens
- Fehler wirken sich auf das gesamte Verfahren aus:  
von der Festlegung der Eignungskriterien über die Angebotskalkulation bis zum Zuschlag
- Verstöße gegen die Grundgebote sind häufigster Grund für Rügen und Nachprüfungsanträge in der Praxis
- Grundsatz: Was nicht beschrieben ist, wird nicht Gegenstand des Angebots, kann nicht bewertet werden und wird damit nicht beschafft

# Was erwartet Sie heute?

- Rechtliche Grundlagen (GWB, VgV, VOB/A, UVgO) und kurzer Überblick über die aktuelle Rechtsprechung in diesem Bereich
- Inhalt und Aufbau einer rechtssicheren Leistungsbeschreibung
- Typische Fehler und aktuelle Rechtsprechung
- Praxishinweise und Gestaltungsempfehlungen
- Raum für Ihre Fragen

# Rechtliche Grundlagen – Rechtsrahmen im Überblick

**Liefer- und Dienstleistungen**  
§§ 31 ff. VgV

**Bauleistungen**  
§§ 7 ff. VOB/A EU

**Oberschwellenbereich: § 121 GWB (Begriffsbestimmungen)**

**Unterschwellenbereich**

**Liefer- und Dienstleistungen**  
§§ 29 f. UVgO

**Bauleistungen**  
§§ 7 ff. VOB/A

**Gemeinsame Grundgebote: Eindeutigkeit, Vollständigkeit, Produktneutralität**

# Rechtliche Grundlagen – Die drei Grundgebote

## Eindeutigkeit

Leistungsanforderungen müssen klar und unmissverständlich formuliert sein

! Kein Interpretationsspielraum zulasten der Bieter

## Vollständigkeit

Alle für die Kalkulation notwendigen Informationen müssen enthalten sein

! Keine versteckten Leistungsbestandteile

## Produktneutralität

Keine Vorgaben bestimmter Fabrikate, Ursprünge oder Verfahren (§ 31 Abs. 6 VgV bzw. § 23 Abs. 5 UVgO)

! Ausnahmen sind möglich

# Rechtliche Grundlagen – Das Leistungsbestimmungsrecht

## **Gestaltungsfreiheit**

- Wahl des Leistungsgegenstands, der Leistungsart und des Qualitätsniveaus
- Funktionale und konstruktive Leistungsbeschreibung
- Festlegung von Losen, Optionen, Abrufkontingenten

## **Grenzen**

- Willkürverbot: Anforderungen müssen sachlich gerechtfertigt sein
- Wettbewerbsgrundsatz: keine ungerechtfertigte Einschränkung des Bieterkreises
- Verhältnismäßigkeit, Diskriminierungsverbot, Transparenzgebot

**Merke:** Je enger die Anforderungen, desto stärker die Begründungspflicht (Dokumentation!)

# Rechtliche Grundlagen - Funktionale vs. konstruktive Leistungsbeschreibung

Konstruktive Leistungsbeschreibung	Funktionale Leistungsbeschreibung
<ul style="list-style-type: none"><li>• Genaue Vorgabe von Art, Beschaffenheit und Umfang der Leistung</li><li>• Auftraggeber trägt das Ausführungsrisiko</li><li>• Meist bei Bauleistungen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Leistung kann noch nicht abschließend bestimmt werden</li><li>• Vorgabe von Zweck und Funktion</li><li>• Auftragnehmer bestimmt den Ausführungsweg</li><li>• Auftragnehmer trägt das Ausführungsrisiko</li><li>• Kombination mit konstruktiver Leistungsbeschreibung möglich</li><li>• ! Vergleichbarkeit der Angebote</li><li>• Konsequenzen: Auswirkungen auf Kalkulationstiefe der Bieter und Erhöhung des Nachtragsrisikos</li></ul>

# Rechtliche Grundlagen – Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm (§ 7b VOB/A)

## **Was steht in § 7b VOB/A?**

§ 7b VOB/A regelt die Ausnahme von der konstruktiven Leistungsbeschreibung bei Bauleistungen:

Statt einer detaillierten Vorgabe von Material und Ausführung beschreibt der Auftraggeber nur den angestrebten Erfolg – das sogenannte Leistungsprogramm. Der Auftragnehmer erarbeitet darauf aufbauend Entwurf, Planung und Ausführung selbst.

## **Wann passt es?**

- Komplexe Bauprojekte, schlüsselfertige Vergaben
- Wenn Innovationsspielraum gewünscht und Ausführungsrisiko bewusst verlagert werden soll

## **Was muss man beachten?**

- Raumprogramm, Mindestanforderungen und Qualitätsniveau präzise definieren
- Bewertungsmatrix vorab festlegen – Qualitätskriterien zwingend einbeziehen
- Höherer Erstellungsaufwand als bei detailliert-technischer Leistungsbeschreibung

## **Risiken**

- Lücken im Leistungsprogramm → Angebote nicht vergleichbar → Nachtragsrisiko
- Hoher Bietungsaufwand kann Bieterkreis einschränken

# Rechtliche Grundlagen – Kurzer Überblick über die aktuelle Rechtsprechung

**Grundsatz:** Konzeptwettbewerbe reduzieren nicht die Anforderungen an die Bestimmtheit der Leistungsbeschreibung – sie erhöhen sie.

**Was der Auftraggeber schuldet (VK Bund, 14.09.2018 – VK 2-76/18)**

- Bieter müssen in einer **Gesamtschau** aus Leistungsbeschreibung und Wertungskriterien erkennen, was der Auftraggeber erwartet
- Wertungskriterien müssen durch **konkrete Unterkriterien** hinreichend präzisiert sein
- Auslegungsbedürftige Begriffe in der Wertung sind unzulässig, wenn sie nicht in der Leistungsbeschreibung definiert sind

**Was im Fall fehlte**

- Keine Angabe, welche Funktionen in welchem Umfang zu welchem Zweck zu erbringen sind
- Unterkriterien wie „Gewährleistung der Aktualität“ ohne inhaltliche Definition
- Kein transparenter Maßstab, wie und wonach bewertet wird

**Praxishinweis**

Ist eine präzise Leistungsbeschreibung nicht möglich → **wettbewerblicher Dialog** (§ 18 VgV) erwägen  
Schulnotensystem nur zulässig, wenn Bewertungsmaßstab vorab klar definiert ist

# Rechtliche Grundlagen – Kurzer Überblick über die aktuelle Rechtsprechung

**VK Rheinland (Vergabesenat), Beschluss vom 26.01.2026 – VK 42/25 - L**

**Grundsatz** Bei Rahmenvereinbarungen gelten geringere Anforderungen an die Leistungsbeschreibung – Unsicherheiten zum genauen Auftragsumfang sind dem Instrument wesensimmanent (§ 21 Abs. 1 VgV).

## **Was bedeutet das konkret?**

- Fehlende Details zu örtlichen Gegebenheiten (z. B. Bodenbeschaffenheit, Leitungslängen) sind zulässig, solange noch nicht feststeht, welche Einzelaufträge abgerufen werden
- Rahmendaten reichen aus, wenn der Auftraggeber keine genaueren Informationen hat
- Ein klares Gesamtbild vom Auftragsgegenstand muss die Leistungsbeschreibung aber dennoch vermitteln

**Merksatz:** Rahmenvereinbarung = mehr Kalkulationsrisiko für den Bieter – aber kein Freifahrtschein für eine nichtssagende Leistungsbeschreibung.

## Rechtliche Grundlagen – Kurzer Überblick über die aktuelle Rechtsprechung

EuGH Urt. v. 16.1.2025 – Rs. C-424/23

**Sachverhalt (kurz)** Auftraggeber schreibt Abwasserrohre zwingend aus Steinzeug/Beton aus – ohne „oder gleichwertig“. Kunststoffrohr-Hersteller klagt. EuGH gibt ihm Recht.

### Die drei Kernaussagen

- Die zulässigen Formulierungsmethoden für technische Spezifikationen (Art. 42 Abs. 3 RL 2014/24) sind abschließend – kein Spielraum für andere Methoden
- Materialvorgaben ohne „oder gleichwertig“ sind grundsätzlich unzulässig – ein Material ist keine Leistungs- oder Funktionsanforderung
- Ausnahme: Verwendung eines bestimmten Materials ergibt sich zwangsläufig aus dem Auftragsgegenstand und es gibt keine technische Alternative

### Neu: Keine Hierarchie zwischen den Formulierungsmethoden

- Funktionale Beschreibungen und Normbezüge sind gleichrangig – der EuGH bestätigt ausdrücklich, dass keine Hierarchie zwischen den Methoden besteht
- Funktionale Spezifikationen werden im 74. Erwägungsgrund der RL 2014/24 sogar als bevorzugtes Mittel zur Wettbewerbsöffnung und Innovationsförderung empfohlen

### Was bedeutet das in der Praxis?

- „Rohre aus Steinzeug“ → unzulässig ohne „oder gleichwertig“
- „Rohre aus Steinzeug oder gleichwertig“ → zulässig, wenn Gleichwertigkeitskriterien definiert sind
- Materialvorgabe ohne Zusatz → nur wenn keine andere technische Lösung denkbar ist (enge Ausnahme!)
- Funktionale Ausschreibung ist eine vollwertige, gleichrangige Alternative zur detailliert-technischen Leistungsbeschreibung

**Merksatz:** Wer ein Material vorschreibt, schreibt faktisch einen Hersteller vor – das ist nur zulässig, wenn es technisch keine Alternative gibt.

Und: Funktional ist nicht zweite Wahl.

# Inhalt & Aufbau - Mindestinhalte einer Leistungsbeschreibung

- Gegenstand und Umfang der Leistung (Art, Menge, Qualität)
- Ausführungsort und -zeitraum
- Technische und qualitative Anforderungen
- Schnittstellen zu anderen Leistungen / Gewerken
- Abnahme- und Prüfbedingungen
- Besondere Ausführungsbedingungen (z. B. Nachhaltigkeitsanforderungen)

# Inhalt & Aufbau - Technische Spezifikationen richtig einsetzen

- Zulässige Referenzpunkte (§ 31 Abs. 3 VgV): technische Normen (EN, DIN, ISO), europäische technische Bewertungen, Gütezeichen
- Reihenfolge der Normen beachten: europäische vor nationalen
- Gütezeichen: zulässig, wenn Anforderungen mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängen, auf objektiven Kriterien beruhen und für alle zugänglich sind
- Gleichwertige Nachweise sind stets zuzulassen

# Inhalt & Aufbau – Produktneutralität in der Praxis

**Grundregel: Keine Nennung von Markennamen bzw. Fabrikaten, Patenten, Typen, Ursprungsorten**

Ausnahme:

sachliche Rechtfertigung (= Ausnahmegrund)

+ (in der Regel) mit dem Zusatz „oder gleichwertig“

Gleichwertigkeitskriterien müssen in der Ausschreibung definiert sein

Praxistipp: Statt Produktname → Leistungsmerkmale beschreiben (Maße, Traglasten, Schnittstellen)

# Inhalt & Aufbau – Produktspezifische Ausschreibung

## **Abschließende Ausnahmegründe**

- Kompatibilität mit Bestandssystemen
- Ersatzteilversorgung/Herstellerbindung
- Zulässige Systemstandardisierung (Dokumentation!)
- Unverhältnismäßiger Aufwand bei Produktwechsel

## **Formale Anforderungen**

- Begründung und Dokumentation im Vergabevermerk vor Versand der Unterlagen
- Zusatz „oder gleichwertig“ grundsätzlich erforderlich
- Gleichwertigkeitskriterien konkret definieren

## **Beispiele**

Zulässige produktspezifische Ausschreibung:

Erweiterungslizenzen für bestehendes Software-System, Nachbeschaffung zur dokumentierten Fahrzeugflottenstandardisierung

Unzulässige produktspezifische Ausschreibung:

Markennennung wegen „guter Erfahrungen“, kein Zusatz „oder gleichwertig“ trotz verfügbarer Alternativen

# Inhalt & Aufbau – Leistungs- und Qualitätsniveaus definieren

- Messbare Kriterien statt vager, auslegbarer Begriffe  
(nicht: „hochwertig“, sondern: Schutzklasse IP67, Lebensdauer  $\geq 10$  Jahre)
- Mindestanforderungen klar von wünschenswerten Eigenschaften trennen
- Qualitätsniveaus, die Gegenstand der Angebotswertung sind  
→ müssen in der Leistungsbeschreibung angelegt sein

---

## Exkurs: In welchem Dateiformat soll die Leistungsbeschreibung erstellt werden?

	GAEB-Datei	Excel-Datei	Fließtext mit separatem Preisblatt
Funktionale Leistungsbeschreibungen (oft bei Liefer- und Dienstleistungen oder freiberuflichen Leistungen)	Optional	Als separates Preisblatt	Standardformat
Konstruktive Leistungsbeschreibungen (meist bei Bauleistungen)	ideal	gut	Nicht geeignet

## Typische Fehler & Fallstricke

# Fehlerquelle 1: Unklare oder widersprüchliche Anforderungen

Beispiel:

Leistungsbeschreibung fordert „CE-Kennzeichnung nach EN 12345“, Leistungsverzeichnis oder Preisblatt nennt abweichende Norm

**Folge: Bieter müssen ungünstigste Auslegung kalkulieren  
→ überhöhte Angebote oder Angebotsrückzug**

**Rechtsprechung: Widersprüche gehen zu Lasten des Auftraggebers, Angebote dürfen in diesem Fall nicht wegen unterschiedlicher Auslegung ausgeschlossen werden**

## Typische Fehler & Fallstricke

# Fehlerquelle 2: Überrestriktive Anforderungen

Beispiel: Zertifizierung gefordert, die nur ein oder zwei Anbieter besitzen

**Folge: Verstoß gegen Wettbewerbsgrundsatz, § 97 Abs. 1 GWB  
→ Rüge, Nachprüfungsantrag**

**Praxistipp: Anforderungen immer auf sachliche Rechtfertigung prüfen**

## Typische Fehler & Fallstricke

# Fehlerquelle 3: Unzulässige Produktvorgaben

Beispiel: Fabrikat genannt ohne Zusatz „oder gleichwertig“ oder ohne Definition der Gleichwertigkeitskriterien

Folge: Verstoß gegen Wettbewerbs- und Gleichbehandlungsgrundsatz  
→ Rüge oder Nachprüfungsverfahren

Praxistipp: Gleichwertigkeitskriterien stets konkret benennen und  
Nachweisführung konkret regeln

## Typische Fehler & Fallstricke

# Fehlerquelle 4: Nachträgliche Änderungen

Grundsatz: Änderungen der Leistungsbeschreibung im laufenden Vergabeverfahren sind grundsätzlich möglich

Frage: Wesentliche Änderung (= kalkulationserheblich)?

Wenn ja: Pflicht zur Verlängerung der Angebotsfrist

Grenze: Änderungen, die den Auftragsgegenstand grundlegend ändern, können zur Aufhebungspflicht führen

Im Unterschwellenbereich gelten die gleichen Grundsätze (teils aber mit geringeren Formanforderungen)

## Typische Fehler & Fallstricke

# Fehlerquelle 5: Vermischung mit Eignungs- und Zuschlagskriterien

Beispiele: In der Leistungsbeschreibung steht: „Der Auftragnehmer muss über eine ISO 9001-Zertifizierung verfügen; In der Leistungsbeschreibung steht: „Die Lieferung muss innerhalb von 24 Stunden erfolgen“ – obwohl der Auftraggeber eigentlich kürzere Lieferzeiten besser bewerten möchte

### Leistungsbeschreibung ≠ Eignungskriterien:

Unternehmensbezogene Anforderungen (Zertifizierungen, Referenzen) gehören in die Eignungsprüfung, nicht in die Leistungsbeschreibung

### Leistungsbeschreibung ≠ Zuschlagskriterien:

Was bewertet werden soll, muss als Zuschlagskriterium ausgewiesen sein – nicht als Mindestanforderung „verkleidet“

Folge der Vermischung: Wertungsfehler, Angreifbarkeit der Zuschlagsentscheidung

## Typische Fehler & Fallstricke

# Fehlerquelle 6: Leistungsbeschreibung und Preisblatt nicht aufeinander abgestimmt

Beispiele: Leistungsbeschreibung umfasst drei Leistungsmodule (Basis, Wartung, Schulung), das Preisblatt enthält jedoch nur zwei Positionen (Basis und Wartung); Leistungsbeschreibung sieht Einzel- und Pauschalpreise vor, das Preisblatt bildet jedoch nur Pauschalpreise ab; die Positionsbezeichnungen unterscheiden sich grundlegend von den Ausführungen in der Leistungsbeschreibung

Rechtliche Grundlage: Gebot der Eindeutigkeit und Vollständigkeit gilt für Vergabeunterlagen als Ganzes (§ 29 Abs. 1 VgV, § 29 UVgO)

Folge: Bieter kalkulieren unterschiedlich, was zu fehlender Vergleichbarkeit der Angebote führt.

Widersprüche zwischen Leistungsbeschreibung und Preisblatt sind Vergabefehler -> Rügerisiko

## Abschluss: Ihre 5 Take Aways

### **1. Eindeutigkeit, Vollständigkeit, Produktneutralität – immer**

Diese drei Grundgebote gelten bei jeder Ausschreibung, ober- wie unterhalb der Schwellenwerte.

### **2. Beschreiben Sie, was die Leistung können soll**

Funktionale Beschreibungen schützen vor unzulässigen Produktvorgaben und öffnen den Wettbewerb, wenn es zur Leistung passt. Funktional ist nicht zweite Wahl.

### **3. Leistungsbeschreibung und Preisblatt müssen zusammenpassen**

Jede beschriebene Leistungskomponente muss im Preisblatt abbildbar sein – ein Abgleich vor dem Versand ist Pflicht.

### **4. Je enger die Anforderungen, desto stärker die Begründungspflicht**

Dokumentieren Sie im Vergabevermerk, warum Sie besondere Anforderungen gestellt haben – und zwar bevor die Unterlagen rausgehen.

### **5. Was nicht beschrieben ist, wird nicht beschafft**

Alles, was Sie brauchen, muss in der Leistungsbeschreibung stehen. Sonst wird es nicht eingepreist – und kommt als Nachtrag zurück.

# Nächstes Webinar

[www.bette.legal](http://www.bette.legal)

## Save the date:

10.06.2026

**Aktuelle Praxisprobleme rund um die KI-Verordnung**  
Rechtsanwältin Sabine Heukrodt-Bauer

01.07.2026

**Die wichtigsten Klauseln im Arbeitsvertrag**  
Rechtsanwalt Florian Stein

---

# Vielen Dank.

Bette Westenberger Brink Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mit beschränkter Berufshaftung  
Sitz in Mainz, eingetragen PR 8 Amtsgericht Koblenz, geschäftsansässig Große Langgasse 1A, 55116 Mainz und Anger 10, 99084 Erfurt  
Steuer-Nr 2622600888, USt-Nr DE149032327, berufsrechtliche Angaben sowie alle Partner und Rechtsanwälte auf [www.bette.legal](http://www.bette.legal).

Diese Präsentation enthält ausschließlich allgemeine Informationen. Die Rechtsanwälte erbringen mittels dieser keine anwaltlichen Beratungsleistungen. Diese Präsentation ist insbesondere nicht geeignet, detaillierte Recherche und fachkundige Rechtsberatung zu ersetzen. Es besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität. Die Rechtsanwälte haften nicht für Schäden jedweder Art, die irgendjemand im Vertrauen auf diese Präsentation erleidet. Diese Präsentation ist vertraulich zu behandeln. Alle Rechte bleiben vorbehalten. Eine Weitergabe an Dritte – auch in Auszügen – bedarf unserer vorherigen schriftlichen Zustimmung. In allen Mandatsverhältnissen gelten unsere Allgemeinen Mandatsbedingungen.