BBG und Partner
Rechtsanwälte

Funktionale Ausschreibungen aus vergaberechtlicher Sicht

Möglichkeiten und Herausforderungen

Dr. Johannes Mosters
Rechtsanwalt

Nürnberg, 18.06.2026

Agenda

BBG und Partner
Rechtsanwälte

- Begriff
- Formen
- Vorteile
- Herausforderungen

Agenda

BBG und Partner
Rechtsanwälte

> **Begriff**

Formen

Möglichkeiten

Herausforderungen

Begriff
Definition

BBG und Partner Rechtsanwälte

- Bei der **funktionalen Leistungsbeschreibung** beschreibt der Auftraggeber die erbringende Leistung

  - **anhand einer Darstellung ihres Zwecks,**
  - **ihrer Funktion und der**
  - **sonstigen an sie gestellten Anforderungen.**

- Die Festlegung der zur Ausführung der Leistung erforderlichen Arbeitsschritte wird damit zum Teil auf den Auftragnehmer überwälzt.

- Der Gegenbegriff ist die sog. **„konstruktive Leistungsbeschreibung“,** bei der konkrete technische Leistungsanforderungen vorgegeben werden.

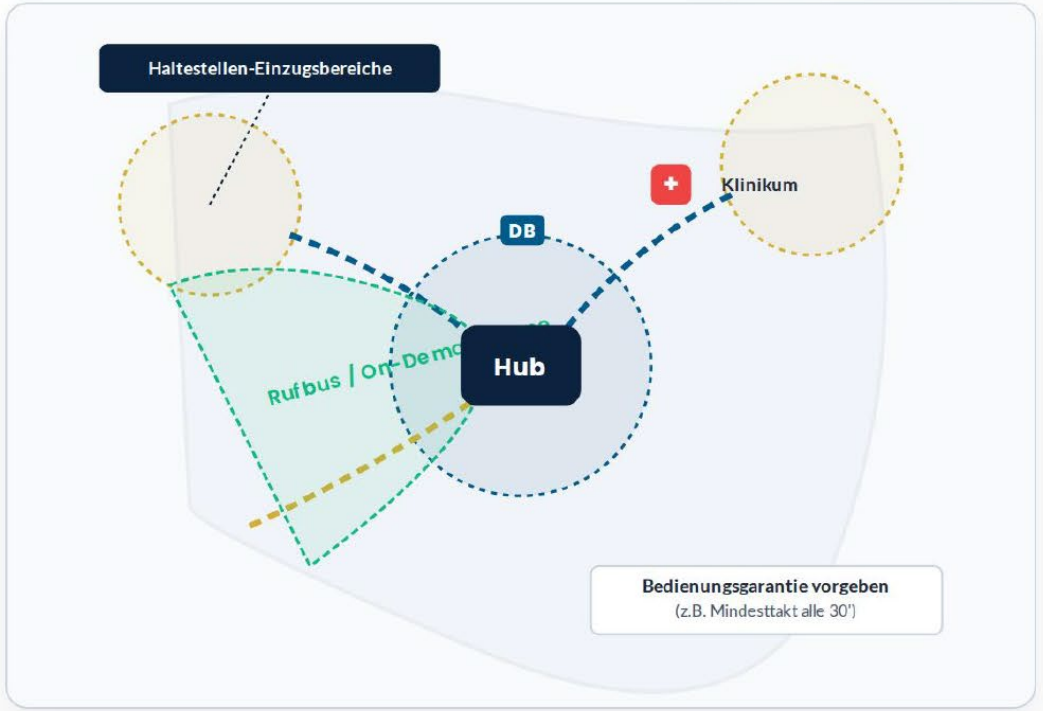
Begriff
Abgrenzung am Beispiel der Beschreibung der Verkehrsleistung

BBG und Partner
Rechtsanwälte

Konstruktive Linienvorgabe (Input)

Detaillierte Vorabplanung durch den Aufgabenträger (Input)

Funktionale Ziele (Output)



Zielbasierte Vorgaben bei maximalem planerischem Spielraum des Bieters (Output)

Agenda

BBG und Partner
Rechtsanwälte

Begriff

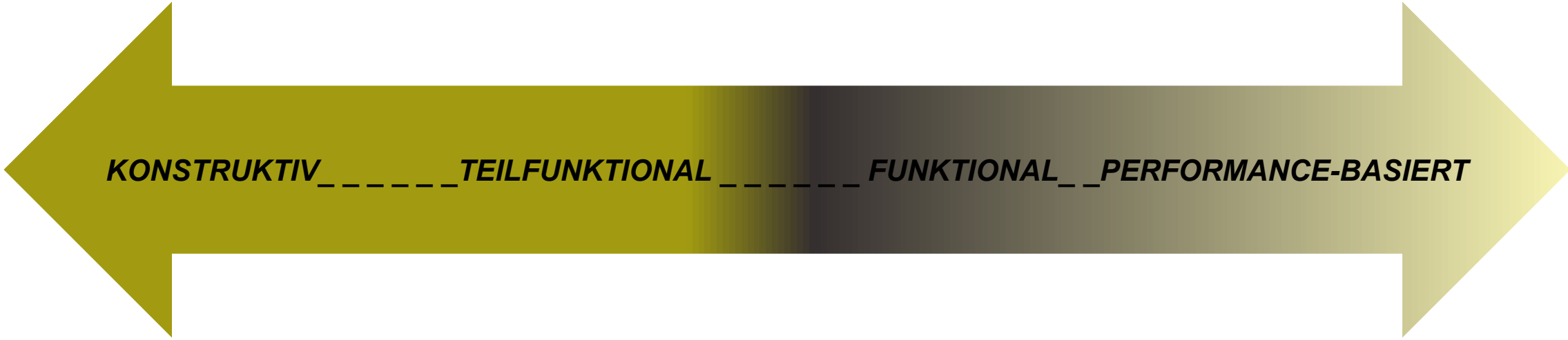
> **Formen**

Möglichkeiten

Herausforderungen

Formen
Kontinuum

BBG und Partner Rechtsanwälte



Konstruktiv	Teil-Funktional	Funktional	Performance-basiert
▪ Feste Linienwege ▪ Haltestellen & Fahrpläne ▪ Sekundentaktvorgabe	▪ Vorgabe von Korridoren, Bedienzeiten und Kapazitäten	▪ Bedienstandards (z. B. Erreichbarkeit in 15 Minuten). ▪ Modal-Split-Ziele	▪ Fokus auf Netzentwicklung & Kundenzufriedenheit

Formen
Qualitätswettbewerb – Teilfunktionale Leistungsbeschreibung

BBG und Partner Rechtsanwälte

- Alles außer Preis, nach Wahl des Auftraggebers, z. B.

  - Bessere Ausstattung der Busse gegenüber Mindestvorgabe
  - Höheres Servicelevel gegenüber Mindestvorgabe
  - Zusätzliche Verkehre, z. B. höhere Taktdichte
  - Höher qualifiziertes Personal
  - Mehr saubere Fahrzeuge gemäß CVD / SaubFahrzeugBeschG gegenüber Mindestvorgabe
  - Eigene Qualitätskonzepte über die vom Auftraggeber festgelegen Qualitätsvorgaben hinaus
  - Personalsicherungskonzepte
  - Frühere Verfügbarkeit von neuen Fahrzeugen (bei Übergangsregelungen)

Agenda

BBG und Partner
Rechtsanwälte

Begriff

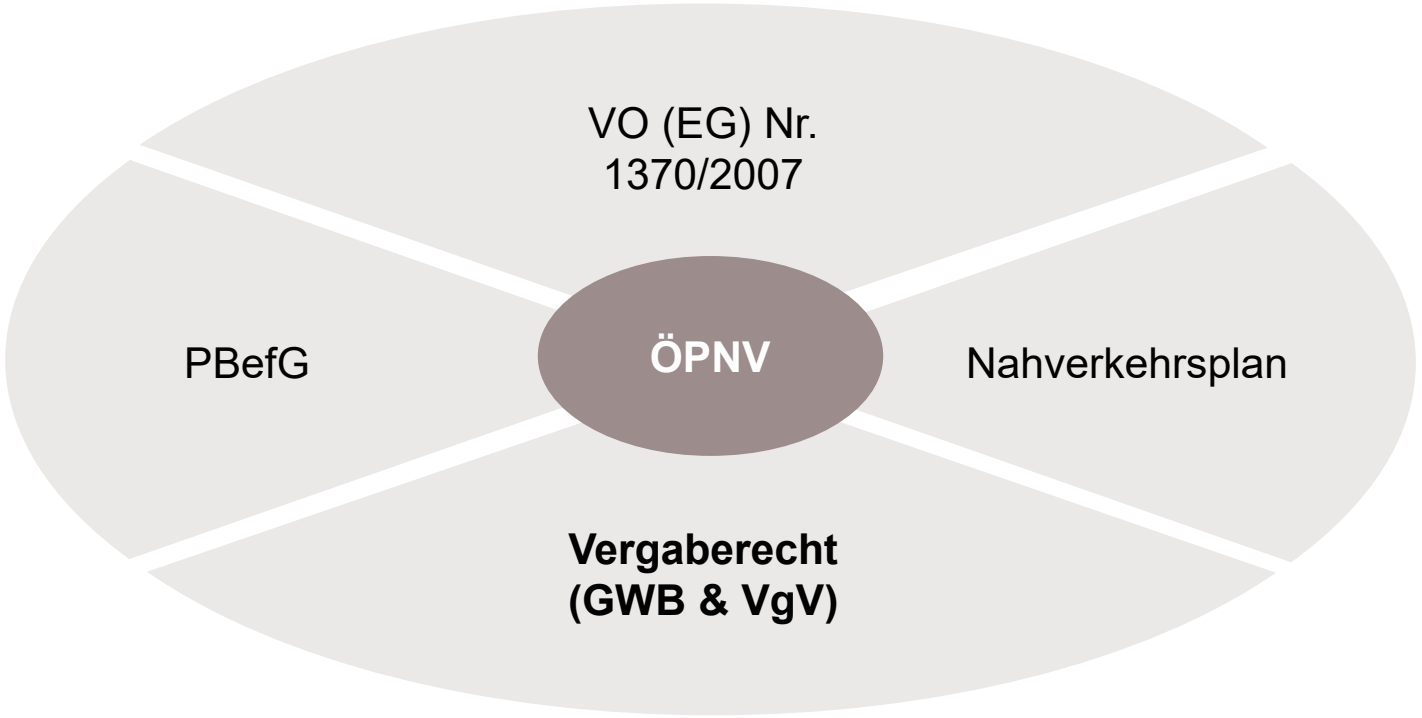
Formen

> **Möglichkeiten**

Herausforderungen

Möglichkeiten
Rechtliche Grundlagen

BBG und Partner Rechtsanwälte



Möglichkeiten
Zulässigkeit funktionaler Leistungsanforderungen

BBG und Partner Rechtsanwälte

§ 121 GWB

- *„In der Leistungsbeschreibung ist der Auftragsgegenstand so eindeutig und erschöpfend wie möglich zu beschreiben, sodass die Beschreibung für alle Unternehmen **im gleichen Sinne verständlich ist und die Angebote miteinander verglichen werden können**“.*
- *„Die Leistungsbeschreibung enthält die Funktions- oder Leistungsanforderungen oder eine Beschreibung der zu lösenden Aufgaben (…)“.*

§ 31 I S.1 Nr. 1 VgV

- Zulässigkeit von „*Funktionsanforderungen*“ und „*einer Beschreibung der zu lösenden Aufgabe*“
- Beschreibung muss:
  - „*ein **klares Bild vom Auftragsgegenstand** vermitteln*“,
  - „***hinreichend vergleichbare Angebote** erwarten lassen.*“

Auch die funktionale Leistungsbeschreibung muss mit den vergaberechtlichen Grundsätzen von Wettbewerb, Gleichbehandlung und Transparenz in Einklang stehen.

Möglichkeiten
Offene Rechtsfragen

BBG und Partner Rechtsanwälte

Losvergabe

- Umstritten, ob funktionale Leistungsbeschreibung zum Verzicht auf Losaufteilung (hier: mehrere Linienbündel, Bedarfsverkehrsleistung, insbesondere OnDemand-Verkehr, ggf. auch Carsharing, sonstige Shared Mobility) rechtfertigt.

Verfahrenswahl

- Unklar ist, wann bei einer funktionalen Leistungsbeschreibung vom Regelverfahren abgewichen und ein Verhandlungsverfahren durchgeführt werden darf:
  - Bei einer vollständig funktional beschriebenen Zulässigkeit wird regelmäßig einer der Ausnahmetatbestände nach § 14 Abs. 3 Nr. 1 bis 3 VgV gegeben sein.
  - Reiner Qualitätswettbewerb wird regelmäßig kein Verhandlungsverfahren rechtfertigen.

Verfahrenswahl

- Ungeklärt, ob Verpflichtung zur Aufwandsentschädigung bei aufwändigen Konzepten besteht.

Möglichkeiten
Vorteile funktionaler Ausschreibungen

BBG und Partner Rechtsanwälte

Bei Qualitätsvergabe

Bei funktionaler Verkehrsleistung

Innovation & Wissenstransfer	Flexibilität	Optimierter Risikotransfer	Konzentration
Verkehrsunternehmen können Ihr Know-How eigenverantwortlich einbringen, z.B.: ▪ Verkehrskonzeption, ▪ E-Bus-Betrieb ▪ Lademanagement, bidirektionales Laden, ▪ Software-Lösungen ▪ MaaS-Lösungen	Der Betreiber kann Routen und Takte dynamisch an veränderte Fahrgastaufkommen anpassen, ohne zeitaufwändige Vertragsänderungen	• Operatives Planungsrisiko & • Schnittstellenrisiken liegen beim Verkehrsunternehmen.	• Reduzierung der Zahl der Vergabeverfahren • Einheitlicher Ansprechpartner für AT und Fahrgäste • Einheitlicher Vertragspartner des AT • Verringerung der Reibungsverluste mehrerer AN

Agenda

BBG und Partner
Rechtsanwälte

Begriff

Formen

Möglichkeiten

> Herausforderungen

Herausforderungen
Beschreibung der Leistung

BBG und Partner Rechtsanwälte

Bedarfsanalyse	Auftraggeber muss Bedarf erkennen und danach Mindestanforderungen und Freiheiten festgelegen.	▪ Bedarf regelmäßig fachlicher Beratung ▪ Bereitschaft zur Überprüfung in Wertung und Vertragsdurchführung (Vertragsstrafen!)
Beschreibung	Alle Bieter müssen die geforderte Leistung gleich verstehen können	▪ Erfordert gründliche Erstellung der Texte
Festlegung der Wertungskriterien	Geeignete KPIs müssen gefunden werden	▪ Erfordert eingehende Fachkenntnis und ökonomisches Knowhow
Wirtschaftlichkeit	Sachgerechte Gewichtung der Kriterien / keine Fehlanreize	▪ Erfordert ökonomisches Knowhow ▪ Marktkenntnis ▪ Mehrkosten-Bereitschaft

Herausforderungen
Angebotswertung

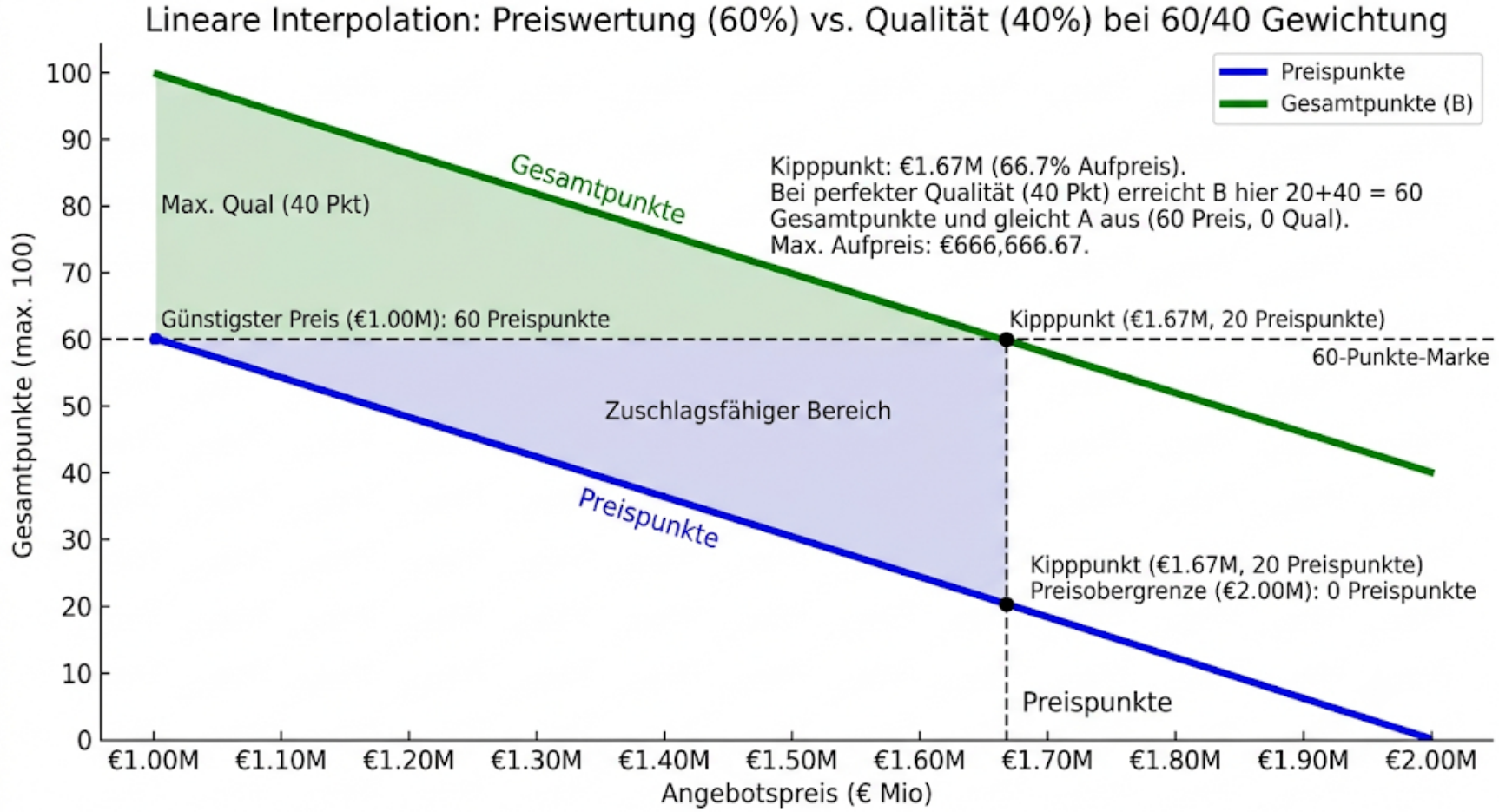
BBG und Partner Rechtsanwälte

Vergleichbarkeit	Unterschiedliche technische Lösungen müssen **objektiv messbar** gemacht werden	▪ Sachgerechte Wertungskriterien ▪ Bereitschaft zur Überprüfung in Wertung und Vertragsdurchführung (Vertragsstrafen!)
Transparenz	Vermeidung von Willkür durch **detaillierte** Matrix-Bewertung	▪ Transparente Bewertungsmaßstäbe ▪ Vorfestlegung der Parameter und Gewichtung
Ermessen	Rechtssichere Begründung qualitativer Unterschiede (z.B. Komfort, Anschlusssicherheit)	▪ Erfordert eingehende Sachkenntnis ▪ Sehr aufwendige Dokumentation

Herausforderungen

Angebotswertung - *Preissteigerungspotential*

BBG und Partner Rechtsanwälte



Herausforderungen
Qualitätsbewertung – Beispiel „Schulnoten-System“

BBG und Partner Rechtsanwälte

4.3 Einteilung der Bewertungspunkte

Der Auftraggeber vergibt für die Unterkriterien „Bemusterung“ und „Lieferkonzept“ Bewertungspunkte auf einer Skala von 0 bis 10. Es gilt die folgende Einteilung:

- 0 Bewertungspunkte: Es liegt keine zu beurteilende Grundlage (Bemusterung, Lieferkonzept) vor.
- 1 - 2 Bewertungspunkte: Das Ziel ist nicht erreicht.
- 3 - 4 Bewertungspunkte: Das Ziel ist in wesentlichen Punkten nicht erreicht.
- 5 - 6 Bewertungspunkte: Das Ziel ist im Wesentlichen erreicht.
- 7 - 8 Bewertungspunkte: Das Ziel wird in hohem Maße erreicht.
- 9 - 10 Bewertungspunkte: Das Ziel wird in optimaler Weise erreicht.

- Methode ist im Grundsatz zulässig, wenn sich aus den Vergabeunterlagen erkennen lässt, welche Leistung sich der Auftraggeber vorstellt; erfordert:
  - Aussagekräftige Leistungsbeschreibung
  - Widerspruchsfreie Bewertungsmatrix
- In besonders gelagerten Einzelfällen könnte zur Vermeidung einer intransparenten Wertung können ggf. ergänzende Hinweise zu den Präferenzen des Auftraggebers erforderlich sein.
- Beurteilungsspielraum auch daraufhin überprüfbar, ob die jeweiligen Noten im Vergleich ohne Benachteiligung plausibel vergeben wurden.
- Erfordert sehr detaillierte Dokumentation

Herausforderungen
Vergleich Ressourcenaufwand

BBG und Partner Rechtsanwälte

Phase	Konstruktive Ausschreibung	Funktionale Ausschreibung
Vorplanung (AG)	**Sehr hoch**	Mittel
Ausschreibung (AG)	Mittel	**Hoch** (Matrixerstellung)
Angebotserstellung (AN)	Niedrig (Preise eintragen)	**Hoch bis sehr hoch** (Konzeption)
Wertungsphase (AG)	Gering (Preisvergleich)	**Hoch** (Qualitätsbewertung)
Vertragskontrolle (AG)	niedrig bis **hoch**	Mittel bis **sehr hoch**

Herausforderungen
Komplexität

BBG und Partner Rechtsanwälte

„In der Praxis erleben unsere Unternehmen, dass die Qualitätsvergabe zu einer enormen Bürokratisierung geführt hat. Wir sind sogar an einem Punkt angelangt, an dem ich zu den Aufgabenträgern sage: Lasst uns innehalten und überlegen, was wir da tun.“

WBO-Geschäftsführerin Yvonne Hüneburg
Quelle Staatsanzeiger BaWü vom 07.11.2025

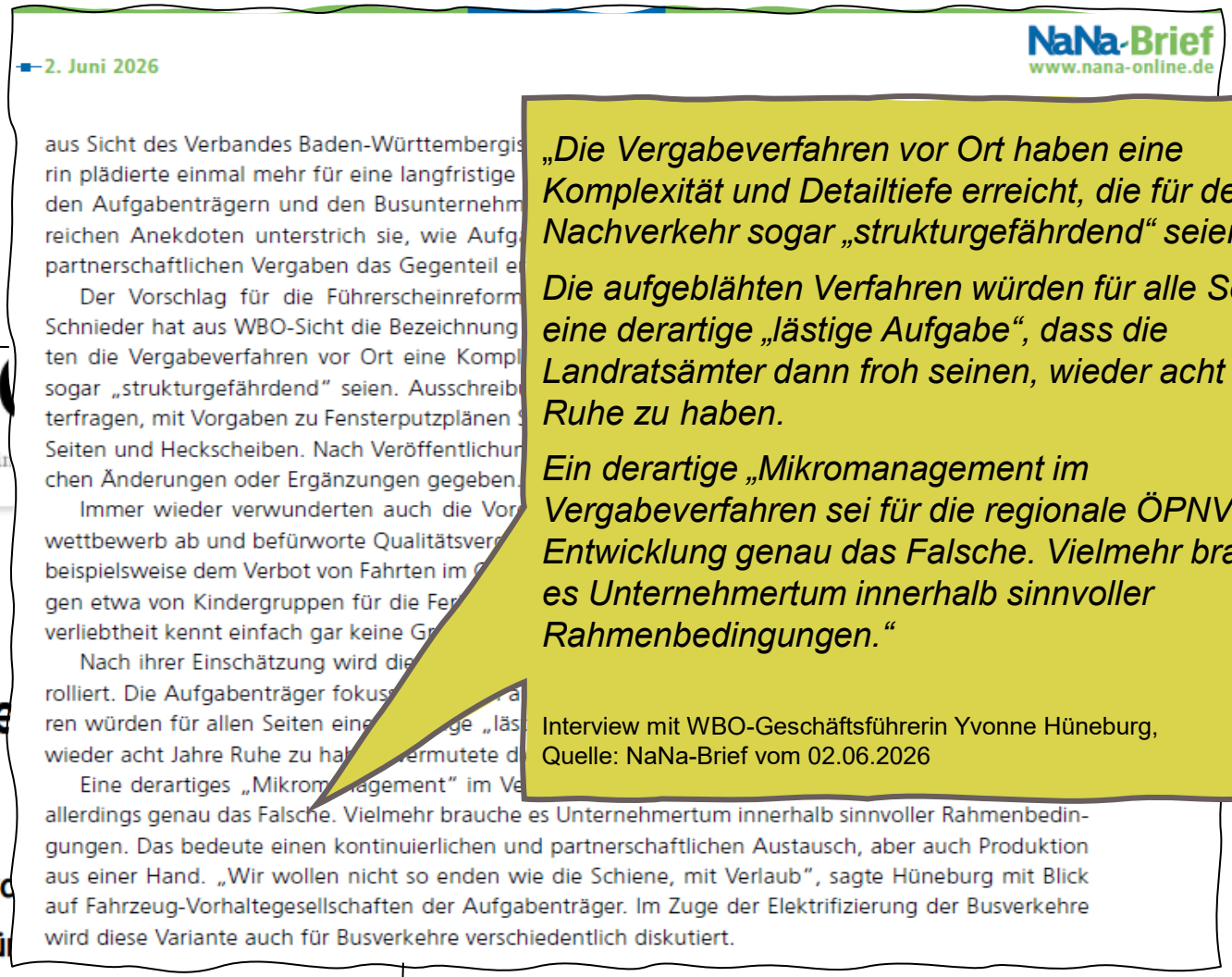
ANZEI

und Verwaltung in

Busverkehre

Yvonne Hüneburg: „Ein Umdenke Vergabe ist nötig“

Die Omnibusunternehmen warnen: Die Qualitätsvergabe vo hat zu einer enormen Bürokratisierung geführt. Yvonne Hü Geschäftsführerin des Verbands WBO berichtet von Fällen, wo die Vergabeunterlagen



2. Juni 2026

NaNa-Brief
www.nana-online.de

aus Sicht des Verbandes Baden-Württembergis
rin plädierte einmal mehr für eine langfristige
den Aufgabenträgern und den Busunternehm
reichen Anekdoten unterstrich sie, wie Aufg
partnerschaftlichen Vergaben das Gegenteil e

Der Vorschlag für die Führerscheinreform
Schnieder hat aus WBO-Sicht die Bezeichnung
ten die Vergabeverfahren vor Ort eine Kompl
sogar „strukturgefährdend“ seien. Ausschreib
terfragen, mit Vorgaben zu Fensterputzplänen
Seiten und Heckscheiben. Nach Veröffentlichur
chen Änderungen oder Ergänzungen gegeben.

Immer wieder verwunderten auch die Vor
wettbewerb ab und befürworte Qualitätsverg
beispielsweise dem Verbot von Fahrten im
gen etwa von Kindergruppen für die Fer
verliebtheit kennt einfach gar keine Gr

Nach ihrer Einschätzung wird die
rolliert. Die Aufgabenträger fokus
ren würden für allen Seiten eine
wieder acht Jahre Ruhe zu ha
Eine derartiges „Mikrom
allerdings genau das Falsche. Vielmehr brauche es Unternehmertum innerhalb sinnvoller Rahmenbedingungen. Das bedeute einen kontinuierlichen und partnerschaftlichen Austausch, aber auch Produktion aus einer Hand. „Wir wollen nicht so enden wie die Schiene, mit Verlaub“, sagte Hüneburg mit Blick auf Fahrzeug-Vorhaltegesellschaften der Aufgabenträger. Im Zuge der Elektrifizierung der Busverkehre wird diese Variante auch für Busverkehre verschiedentlich diskutiert.

„Die Vergabeverfahren vor Ort haben eine Komplexität und Detailtiefe erreicht, die für den Nachverkehr sogar „strukturgefährdend“ seien. (…)

Die aufgeblähten Verfahren würden für alle Seine eine derartige „lästige Aufgabe“, dass die Landratsämter dann froh seinen, wieder acht Jahre Ruhe zu haben.

Ein derartige „Mikromanagement im Vergabeverfahren sei für die regionale ÖPNV-Entwicklung genau das Falsche. Vielmehr brauche es Unternehmertum innerhalb sinnvoller Rahmenbedingungen.“

Interview mit WBO-Geschäftsführerin Yvonne Hüneburg,
Quelle: NaNa-Brief vom 02.06.2026

Herausforderungen
Übersicht Nachteile

BBG und Partner Rechtsanwälte

Schwerpunkt Bieter

- Hoher Aufwand bei der Angebotserstellung
- Ggf. zusätzliche Kosten durch externe Unterstützung
- Erhöhte Gefahr von Fehlern in den Angeboten, die zum Ausschluss führen werden.
- Weniger Spielraum bei kleinen Bietern (z. B. Zugriff auf emissionsfreie Fahrzeuge)

Schwerpunkt Auftraggeber

- Gefahr eines höheren Preises
- Verlängerte Angebotsfristen
- Hohe Tendenz für Nachfragen und Rügen / frühe Nachprüfungsanträge => Verzögerungen
- Hoher Aufwand bei der Angebotsprüfung
- Erhöhte vergaberechtliche Angreifbarkeit
- Ggf. auch erhöhter Aufwand der Vertragskontrolle

Tendenz:
Je größer, erfahrener der Bieter, umso wahrscheinlicher, dass der Bieter die Herausforderungen beherrscht

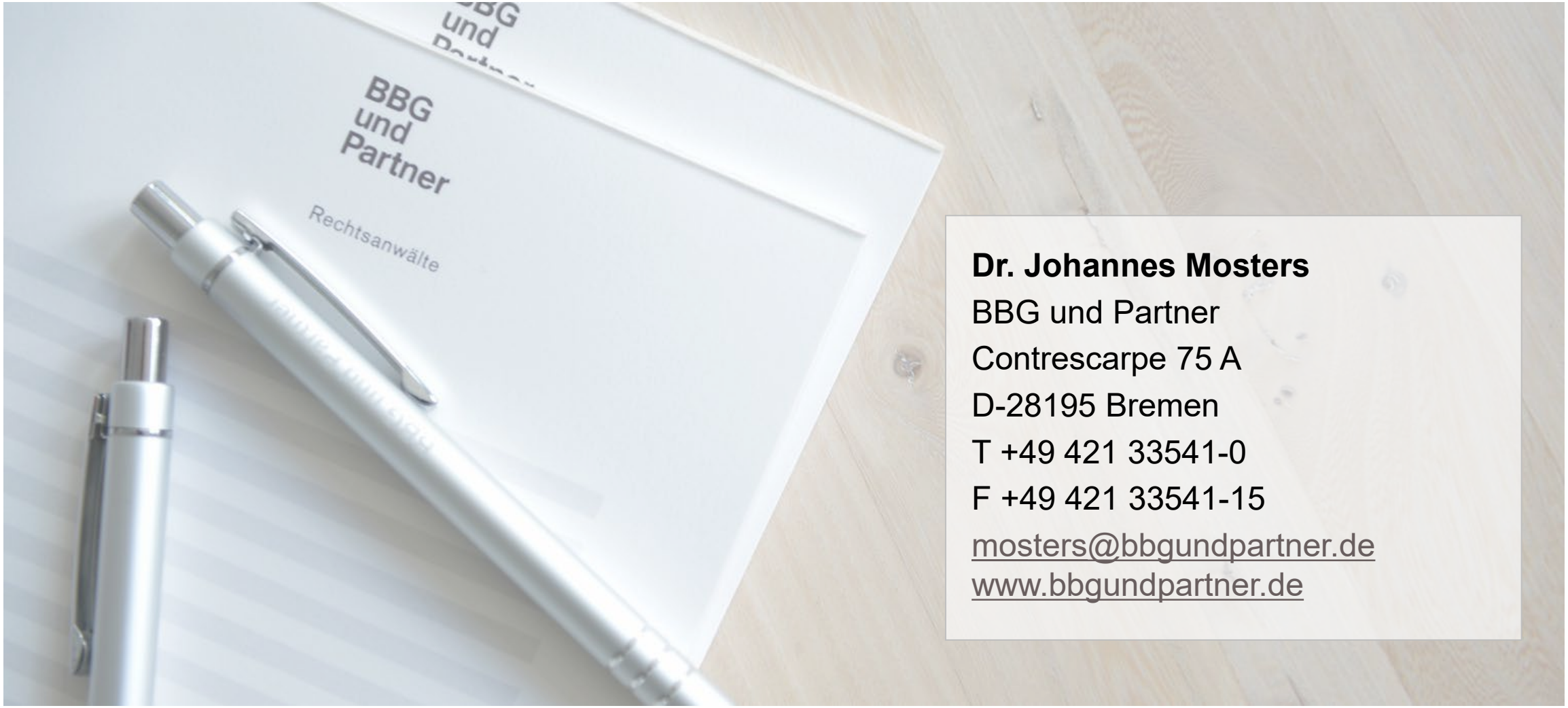
- größere Erfolgsaussichten von Konzernunternehmen
- Verdrängung von regionalen mittelständischen Unternehmen
- Risiko geringerer Beteiligung

Exkurs: Alternativen mit Qualitätsbezug

BBG und Partner Rechtsanwälte

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

BBG und Partner
Rechtsanwälte



Dr. Johannes Mosters
BBG und Partner
Contrescarpe 75 A
D-28195 Bremen
T +49 421 33541-0
F +49 421 33541-15
mosters@bbgundpartner.de
www.bbgundpartner.de